

**LEY DE INCENTIVOS A LA PRODUCCIÓN Y
COMERCIALIZACIÓN DE PANELA, MIELES
PANELERAS Y SUS DERIVADOS EN COLOMBIA**

ÍNDICE

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i.	Introducción.....	(p. 3)
ii.	Valor Nutricional.....	(p. 3)
iii.	Características principales del sector panelero.....	(p. 6)
iv.	El consumo de panela.....	(p. 9)
v.	Estructura de precios.....	(p. 11)
vi.	Costos de producción.....	(p. 13)
vii.	Subproductos de la caña panelera.....	(p. 16)
viii.	La competencia del azúcar.....	(p. 17)
ix.	Marco legal de la producción de panela en Colombia.....	(p. 18)
x.	El Fondo de Fomento Panelero.....	(p. 20)
xi.	Reflexiones.....	(p. 23)
xii.	Propuestas.....	(p. 25)
II.	ARTICULADO.....	(p. 37)

“Por medio del cual se generan incentivos a la producción y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i. Introducción

El subsector panelero se encuentra consolidado como la segunda agroindustria rural de Colombia, superada únicamente por el café. Al igual que este último, la panela refleja la identidad cultural de Colombia, convirtiéndose en uno de los productos más queridos y consumidos por los hogares colombianos. Sin embargo, las características del mercado y su estructura de precios, así como problemas relacionados con tecnificación, diversificación, competencia ilegal, falta de fondos, presentación, uniformidad, calidad del producto y apertura de nuevos mercados, tienen al sector inmerso en profundas dificultades. En consecuencia, el presente proyecto de Ley tiene como objetivo generar incentivos tendientes a ampliar la demanda por el producto en cuestión, así como diversificar la producción y comercialización de la panela y sus derivados en el país. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger, de manera especial, a los pequeños y medianos productores.

ii. Valor Nutricional

Es importante analizar el valor nutricional de la panela con el objetivo de destacar su importancia en la dieta de los colombianos. Con base en la información suministrada por el Banco de la República, “Un alimento se define como nutricionalmente bueno, cuando reúne los elementos esenciales para el organismo en las proporciones o cantidades adecuadas, suministra la energía para el desarrollo de los procesos metabólicos y está libre de sustancias nocivas para el consumidor.

En el valor nutricional de la panela tienen incidencia numerosos factores que van desde la variedad de caña utilizada, el tipo de suelo y las características climáticas, hasta la edad, el sistema de corte, apronte y las condiciones del proceso de producción”¹

En general, algunos de los nutrientes esenciales presentes en la panela son carbohidratos, minerales (Calcio, Potasio, Magnesio, Cobre, Hierro, Fósforo y trazas de Flúor y Selenio), proteínas, agua, grasas y vitaminas. Los azúcares aportan nutrientes energéticos, esenciales para el metabolismo. Los carbohidratos presentes son la sacarosa, la glucosa y la fructosa. La primera se encuentra en mayor cantidad y las otras dos son azúcares reductores o invertidos los cuales “poseen un mayor, valor biológico para el organismo que la sacarosa, componente principal del azúcar moscabado y refinado”²

Adicionalmente, la panela contiene sales minerales que son 5 veces mas abundantes que en las del azúcar moscabado y 50 veces más que las del azúcar refinado. El Calcio, como es sabido, ayuda a la formación y al fortalecimiento de los huesos y dientes, a la prevención de caries, especialmente a temprana edad. Sumado al Calcio a temprana edad, el Fósforo y los cationes alcalinos (Potasio y Magnesio) son capaces de neutralizar la acidez que causa la caries. Asimismo, el Hierro cumple tres funciones, por un lado, previene la anemia debido a que mantienen estables los niveles de hemoglobina del recién nacido. Segundo, fortalece el sistema inmunológico y por último, previene enfermedades del sistema respiratorio y urinario.

La cantidad de Fósforo en la panela ayuda a la metabolización de grasas, carbohidratos e intercambios de energía a través de las reacciones oxidativas de fosforilación. La ausencia de este elemento provoca raquitismo, osteomalacia y en la edad infantil crecimiento escaso.

En la edad adulta dichos nutrientes contribuyen a la contracción muscular, el ritmo cardiaco, la excitabilidad nerviosa, y corregir deficiencias óseas como la osteoporosis.

¹ <http://www.banrepcultural.org/node/64778>

² *Ibíd.*

Adicionalmente, el Magnesio contribuye a fortificar el sistema nervioso, sirve como activador de enzimas como la fosfatasa de la sangre. En los niños un nivel adecuado de este nutriente sirve para que sea mas activo. El Potasio es un elemento esencial para el mantenimiento del equilibrio del liquido intracelular, afecta el ritmo del corazón y participa en la regulación de la excitabilidad nerviosa y muscular. La Vitamina A contribuye para el crecimiento del esqueleto y del tejido conjuntivo y forma parte de la púrpura visual. Por último, las vitaminas del complejo B como el B1 ayudan a la metabolización de ácidos y lípidos, el B6 colabora con el metabolismo de los ácidos grasos esenciales y es fundamental en la síntesis de Hemoglobina y citocromos, por otro lado la Vitamina D, aumenta la absorción de calcio y fósforo en el intestino y la Vitamina C, mantiene el material intercelular del cartílago, huesoso y dentina.

En comparación con otros alimentos consumidos frecuentemente por los colombianos la panela tiene ventajas por su contenido nutricional. El primero de ellos, es el azúcar refinado el cual es básicamente sacarosa y carece de minerales y vitaminas. La segunda es la miel de abejas, que en características nutricionales es parecida a la panela, excepto porque esta última tiene niveles mas altos de hierro, calcio y fósforo.

En la panela, la miel de abejas y la miel de caña se presentan en pequeñas cantidades de la tiamina, riboflavina, niacina y ácido ascórbico. El chocolate y el café a diferencia tienen un alto contenido en grasas, las cuales dificultan la digestión. Adicionalmente, el chocolate genera problemas en ciertos organismos debido a la mala metabolización de las grasas y el alto consumo de café genera problemas en el sistema nervioso.

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 fosforo 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 a parte de ser uno de los productos mas queridos por los colombianos, es un alimento que contribuye en mayor medida al crecimiento de los niños y el bienestar de los adultos que el café, el chocolate o las gaseosas.

iii. Características principales del sector panelero

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 27 departamentos, con más de 23,000 trapiches. Es también parte importante de la actividad económica de más de 170 municipios³.

El país cuenta con un área cultivada de caña panelera de aproximadamente 238,000 hectáreas⁴. 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 mundial⁵.

³ Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184. Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). Cadena productiva de la panela en Colombia: diagnóstico de libre competencia (2010-2012). Estudios de Mercado.

Contraloría General de la República. (2012). Afectación de la rentabilidad al productor panelero por la implementación de la normatividad sanitaria y ambiental. 83-113-01.

⁴ Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

⁵ 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.

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.

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%
Total	2.347.895,84	3.030.273,51	29%

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. 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 7.9 toneladas por hectárea.

Tabla 3: Distribución de área de cultivo, producción y rendimiento por departamentos 2013

Departamento	Área plantada	Área en edad productiva	Producción*	Rendimiento
	Hectáreas	Hectáreas	Toneladas	t/ha
Total 20 departamento	171,203	141,841	1,120,380	7.9
Antioquia	33,314	31,594	311,841	9.9
Bolívar	1,393	1,281	1,938	1.5
Boyacá	21,037	14,943	131,523	8.8
Caldas	9,545	9,230	39,415	4.3
Cauca	12,452	11,054	23,206	2.1
Cesar	389	389	1,938	5.0
Córdoba	46	46	93	2.0
Cundinamarca	17,510	16,682	111,193	6.7
Huila	10,177	6,053	62,996	10.4
Magdalena	100	100	36	0.4
Meta	72	43	17	0.4
Nariño	18,382	14,864	106,349	7.2
Norte de Santander	4,706	4,344	10,888	2.5
Quindío	1,011	1,011	4,421	4.4
Risaralda	3,020	2,598	32,238	12.4
Santander	23,304	15,670	170,726	10.9
Sucre	66	63	95	1.5
Tolima	10,037	9,311	91,919	9.9
Valle del cauca	4,113	2,252	17,654	7.8
Casanare	528	312	1,893	6.1

Fuente: DANE- ENA 2013

* Producción en panela

iv. 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 37kg⁶ a 22kg⁷ por habitante al año, una reducción del 40.5%.

⁶ 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.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la panela se caracteriza por ser un “bien inferior”. En economía, dicho término se utiliza para describir bienes que las personas dejan de consumir a medida que su ingreso aumenta. En particular, según Corpoica & FedePanela (2000), la elasticidad ingreso de la demanda de panela es de -0.5%, es decir, ante un aumento del 1% en el ingreso, los colombianos, en promedio, disminuyen su consumo de panela en 0.5%.

En consecuencia, dado que el ingreso promedio de los colombianos crece de manera sostenida con el paso de los años, la teoría económica sugiere que el consumo de panela seguirá disminuyendo. Por lo tanto, la política pública debe propender por revertir el efecto mencionado y permitir que, a través de innovaciones que vuelvan al producto un bien atractivo y novedoso a los ojos de los consumidores, la panela deje de ser un alimento que se consume en menor cuantía a medida que el ingreso de las familias crece. Conjuntamente, la innovación permite que la panela gane competitividad y posicionamiento en el mercado de los endulzantes, contrarrestando el efecto negativo que ha tenido la incursión de productos sustitutos (directos e indirectos) como el azúcar, los edulcorantes sintéticos, las bebidas gaseosas y demás refrescos artificiales. Una de las medidas para lograr este objetivo es la promoción de la construcción de plantas procesadoras de mieles encargadas del proceso de elaboración final de la panela, en donde se genere un producto uniforme, de alta calidad y en las presentaciones que demandaría el consumidor actual. Según Carlos Mayorga, Gerente General de la Federación Nacional de Productores de Panela (FedePanela), actualmente están en funcionamiento solo dos plantas procesadoras de mieles paneleras en el país, una ubicada en el municipio de Cisneros, Antioquia y otra en el municipio de Quinchía, en el departamento de Risaralda.

Cabe resaltar que en los últimos años se han venido realizando esfuerzos con el fin de generar presentaciones novedosas y más atractivas para los consumidores, como son la panela en polvo, con leche, avena, quinua o soya y panelas saborizadas. Inclusive, la Universidad Nacional, sede Medellín, se encuentra desarrollando un proyecto para

⁷ Revista Dinero. (2014). El negocio de la panela crece y se derrite a la vez. Publicaciones Semana.

producir vino de panela y hacer de esta actividad, además, un atractivo turístico para las regiones productoras en el departamento de Antioquia⁸.

v. Estructura de precios

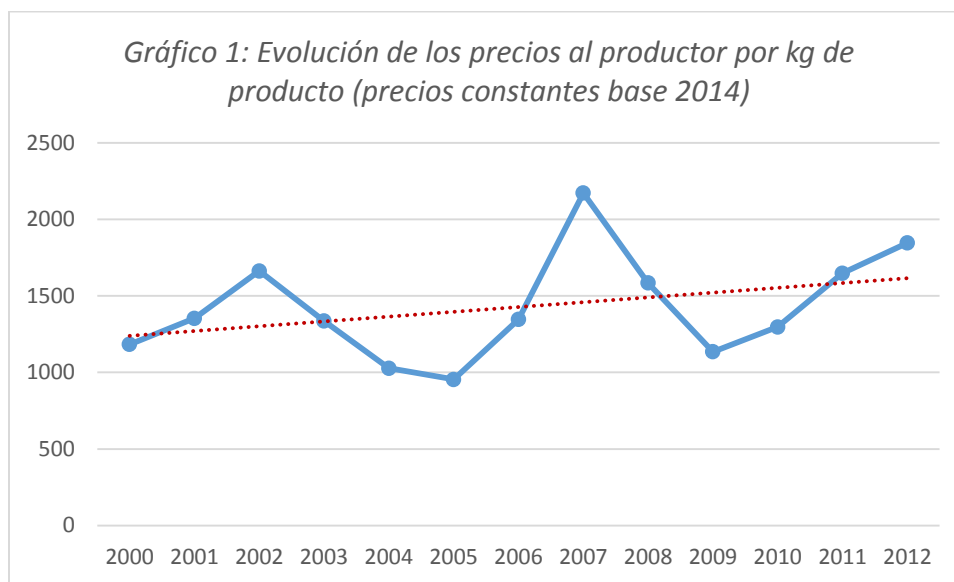
Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), el mercado de panela se caracteriza por un alto grado de intermediación entre el productor y el consumidor final, generando así un sistema de comercialización disperso y poco eficiente. En este sentido, a medida que la distancia entre el productor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

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. No obstante, al hacer comparaciones anuales, se evidencia un

⁸ Revista Dinero. (2014). El negocio de la panela crece y se derrite a la vez. Publicaciones Semana.

comportamiento variable de los precios con una tendencia creciente en términos nominales y reales (ver gráfico 1 y tabla 4).



Fuente: Fedepanela

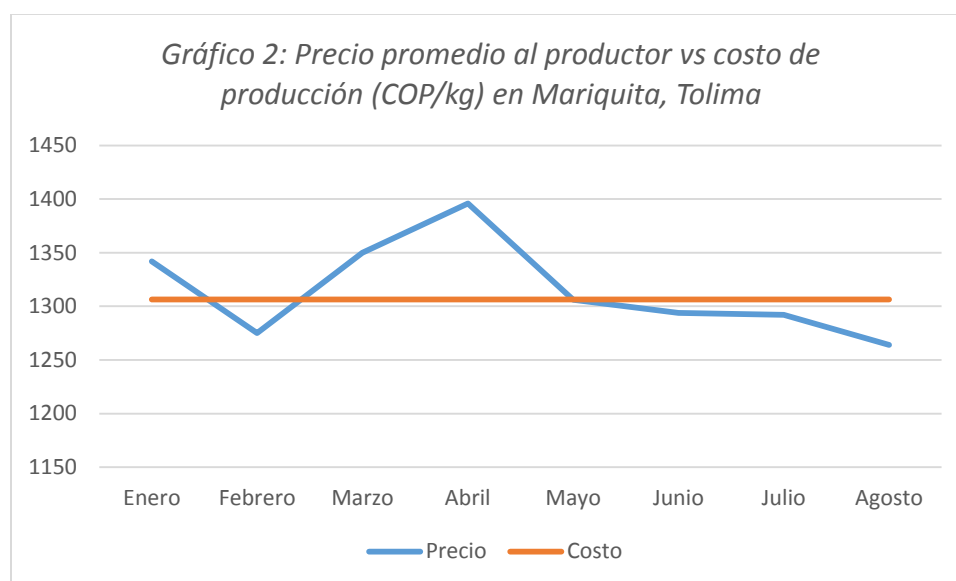
Tabla 4: Precios promedio al productor por kg de producto

Año	Precio (corriente)	Variación Porcentual (%)	Precio (constante base 2014)	Variación Porcentual (%)
2000	\$ 614.00		\$ 1,183.00	
2001	\$ 754.00	22.8	\$ 1,353.00	14.46
2002	\$ 960.00	27.32	\$ 1,663.00	22.84
2003	\$ 810.00	-15.63	\$ 1,336.00	-19.70
2004	\$ 652.00	-19.51	\$ 1,027.00	-23.10
2005	\$ 645.00	-1.07	\$ 654.00	-7.14
2006	\$ 948.00	46.98	\$ 1,346.00	41.12
2007	\$ 1,578.00	66.46	\$ 2,172.00	61.44
2008	\$ 1,223.00	-22.5	\$ 1,585.00	-27.03
2009	\$ 943.00	-22.89	\$ 1,135.00	-28.37
2010	\$ 1,112.00	17.92	\$ 1,298.00	14.32
2011	\$ 1,536.00	38.13	\$ 1,648.00	27.02
2012	\$ 1,689.00	9.96	\$ 1,845.00	11.96

Fuente: Fedepanela

vi. 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.



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

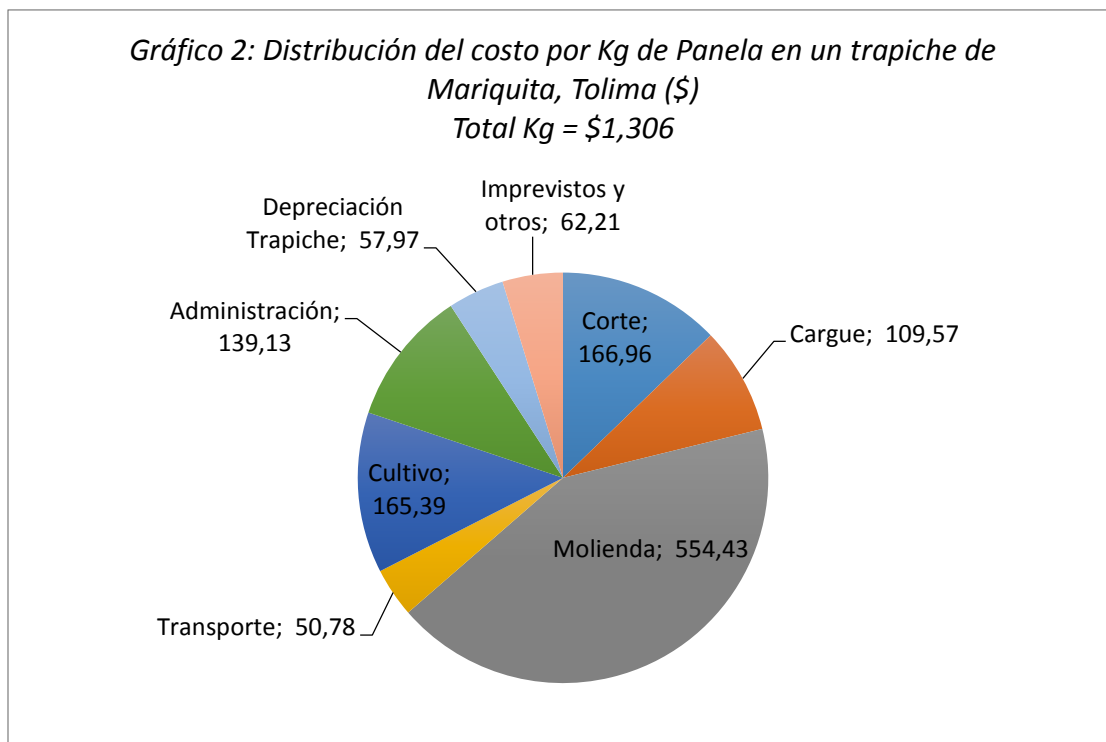
La estructura de costos de producción de la panela, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), se divide en dos fases: fase de cultivo de caña panelera y fase de producción de panela. En la primera fase, se tienen en cuenta la preparación del terreno, la siembra, control de malezas 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 casi el 60% de la participación.

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.



Fuente: Investigación propia a productores de Mariquita, Tolima

Ahora bien, la panela está clasificada por el Ministerio de Salud y Protección Social como un alimento de bajo riesgo para la salud humana⁹. 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 \$2'341,000.00¹⁰.

⁹ Resolución 719 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social.

¹⁰ Precio dictado por el INVIMA para el año 2015.

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 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.

vii. Subproductos de la caña panelera

Durante el proceso de conversión de la caña panelera se genera una serie de subproductos que en sí mismos constituyen bienes que pueden ser comercializados y pueden representar ingresos adicionales para los productores. A continuación se presentan los subproductos en cuestión¹¹.

Bagazo: Es el subproducto fibroso de la caña que queda después del proceso de extracción de los jugos en los trapiches. Se puede utilizar como fuente energética al ser incinerado

¹¹ Corpoica. (1999). La tecnología del cultivo de caña panelera.

(combustible). Además, dado su alto contenido de fibra, puede ser ampliamente utilizado como parte de la dieta de bovinos y ovinos. Recientemente, el bagazo se ha venido utilizado como insumo principal en la producción de papel ecológico.

Hojas y Cogollos: Al igual que el bagazo, su principal uso se concentra en la alimentación de animales, como combustible o en la producción de tableros, divisiones y otros derivados.

Cachaza: Es el subproducto obtenido de la limpieza superficial del jugo de caña. Al igual que el bagazo y el cogollo, se utiliza principalmente en la alimentación de animales, ya sea de manera directa o concentrada en un segundo subproducto llamado melote.

Mieles: Las mieles paneleras son productos densos y viscosos que se separan de la masa final cuando no es posible cristalizar más el azúcar. Son el subproducto de la producción de panela con los usos más variados, dependiendo de su solubilidad. En este sentido, las mieles se utilizan para la alimentación animal, producción de alcohol, producción de levadura, elaboración de gaseosas, y en los procesos de producción de algunos fármacos.

viii. La 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.

ix. Marco legal de la producción de panela en Colombia

Ley 40 de 1990:

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”*.¹²

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.”*¹³

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.

¹² Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

¹³ Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

Por último, el Decreto 1999 de 1991 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamenta las disposiciones de la ley en cuestión.

Decreto 1774 de 2004:

Con el objetivo de ejercer inspección, vigilancia y control a la calidad del producto, a través de este decreto se 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.

Resolución 779 de 2006 y NTC 1311:

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 contaminación¹⁴. 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.

x. El Fondo de Fomento Panelero

Como se estableció en el inciso anterior, mediante la Ley 40 de 1990 se creó el Fondo de Fomento Panelero y con éste la Cuota de Fomento Panelero, definida como el aporte

¹⁴ Contraloría General de la República. (2012). Afectación de la rentabilidad al productor panelero por la implementación de la normatividad sanitaria y ambiental.

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 1999 de 1991, son todas *“aquellas personas naturales o jurídicas que intervienen como los primeros compradores en la cadena de comercialización.”*¹⁵

Según el Decreto 1999 de 1991, 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.”*¹⁶

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:

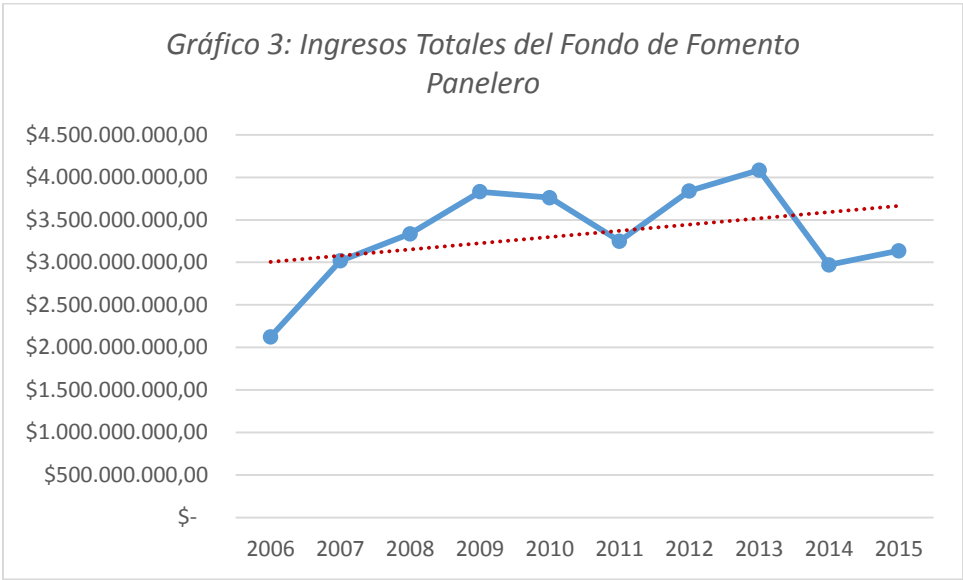
1. Transferencia tecnológica y servicios de extensión.
2. Desarrollo de programas de comercialización y mejoramiento de medios de producción.
3. Promoción al consumo de panela.
4. Control de evasión y adulteración.
5. Estudios económicos.
6. Acuerdos de competitividad.

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

¹⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1999 de 1991.

¹⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1999 de 1991.

incremento nominal del 48% (ver gráfico 3). Los ingresos totales para la vigencia 2015 fueron de \$3,136,307,184 (ver anexo).



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 alcohol¹⁷. 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 los costos derivados de la consolidación de los grupos de extensores y la logística necesaria para acercarlos a las comunidades¹⁸.

xi. 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

¹⁷ Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

¹⁸ Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

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 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.

xii. Propuestas

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, a continuación se plantea una serie de propuestas tendientes a dar solución a algunos de los problemas más acuciantes del sector panelero.

a) Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina

Con el objetivo de ampliar la demanda y producción de panela en Colombia, se propone un incentivo tributario para las pequeñas y medianas empresas, así como para los grandes participantes del mercado de bebidas no alcohólicas y confitería. El incentivo consiste en exonerar del impuesto de renta, por un periodo de 5 años, la renta gravable derivada de productos de consumo masivo cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica. Con esta propuesta se busca que diversas empresas se interesen en incluir dentro de su portafolio de productos aquellos elaborados a base de panela.

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), el

cual garantizará que la panela o mieles paneleras utilizadas provienen de trapiches de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a los 300kg de panela por hora, debidamente censados y certificados por FedePanela y el INVIMA. El sello también certificará que toda la panela utilizada cumple con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. Adicionalmente, dicho sello servirá como un indicativo para el consumidor, quien al adquirir dichos productos sabrá que está apoyando al subsector panelero y, de manera especial, a los pequeños productores.

Por su parte, el impacto fiscal de la propuesta es virtualmente nulo en el mediano plazo y positivo en el largo plazo. Lo primero debido a que con la propuesta se busca ampliar de manera significativa un mercado prácticamente inexistente (como se expuso anteriormente, alrededor del 1% de la producción de panela se utiliza como insumo en procesos industriales), por lo cual el recaudo actual es ostensiblemente bajo. En este sentido, el Estado simplemente dejaría de percibir recursos durante los cinco (5) años de vigencia del incentivo. No obstante, el impacto fiscal de la propuesta es positivo en el largo plazo, ya que se está generando una base gravable nueva para el impuesto de renta, lo cual en el futuro representará ingresos adicionales para el Estado que no son percibidos actualmente.

b) Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo

Con el fin de dar un incentivo adicional a las pequeñas, medianas y grandes empresas de confitería y bebidas no alcohólicas para que incluyan productos cuyo principal ingrediente sea la panela dentro de sus portafolios, se propone introducir una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de los costos de investigación y desarrollo en que incurran las empresas para desarrollar productos a base de panela. Es decir, el 30% adicional a la deducibilidad normal del 100% se constituye en una contribución del Estado vía un menor recaudo tributario.

Para que la propuesta en cuestión se yuxtaponga a aquella descrita en el literal anterior, la vigencia del beneficio será de cinco (5) años.

En cuanto al impacto fiscal de la medida propuesta, es necesario analizar el costo de oportunidad en el que incurriría el Estado al darle aplicabilidad a la medida. En este caso, el costo de oportunidad es el dinero que el Estado deja de percibir por concepto de impuesto de renta. Con una tasa impositiva del 25%, para una deducibilidad del 130% en los costos de investigación y desarrollo, el monto sacrificado equivale al 8% del valor total de dichos costos. Esta tasa es constante y no depende de los ingresos ni de los demás costos de la firma. La tabla 5 proporciona valores tentativos de la suma de los costos de investigación y desarrollo en los que podrían incurrir todas las empresas que se involucren en el desarrollo de productos a base de panela, junto con el costo de oportunidad correspondiente generado al Estado.

Tabla 5: Impacto fiscal total derivado de la deducibilidad en los costos de Investigación y Desarrollo

Costos Agregados de Investigación y Desarrollo de Producto	Costo de Oportunidad Total para el Estado
\$ 500,000,000.00	\$ 40,000,000.00
\$ 750,000,000.00	\$ 60,000,000.00
\$ 1,000,000,000.00	\$ 80,000,000.00
\$ 1,250,000,000.00	\$ 100,000,000.00
\$ 1,500,000,000.00	\$ 120,000,000.00
\$ 1,750,000,000.00	\$ 140,000,000.00
\$ 2,000,000,000.00	\$ 160,000,000.00
\$ 2,250,000,000.00	\$ 180,000,000.00
\$ 2,500,000,000.00	\$ 200,000,000.00
\$ 2,750,000,000.00	\$ 220,000,000.00
\$ 3,000,000,000.00	\$ 240,000,000.00
\$ 3,250,000,000.00	\$ 260,000,000.00
\$ 3,500,000,000.00	\$ 280,000,000.00
\$ 3,750,000,000.00	\$ 300,000,000.00
\$ 4,000,000,000.00	\$ 320,000,000.00
\$ 4,250,000,000.00	\$ 340,000,000.00
\$ 4,500,000,000.00	\$ 360,000,000.00
\$ 4,750,000,000.00	\$ 380,000,000.00
\$ 5,000,000,000.00	\$ 400,000,000.00
\$ 5,250,000,000.00	\$ 420,000,000.00
\$ 5,500,000,000.00	\$ 440,000,000.00
\$ 5,750,000,000.00	\$ 460,000,000.00

\$	6,000,000,000.00	\$	480,000,000.00
\$	6,250,000,000.00	\$	500,000,000.00
\$	6,500,000,000.00	\$	520,000,000.00
\$	6,750,000,000.00	\$	540,000,000.00
\$	7,000,000,000.00	\$	560,000,000.00

c) Incentivo a la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras

Teniendo en cuenta el escaso desarrollo tecnológico del sector, se propone dar un incentivo para la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras, de carácter formal, que cuenten con la capacidad técnica para estandarizar este producto y hacerlo atractivo para su uso masivo en procesos industriales. Así las cosas, se propone eximir del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles que provengan de trapiches de economía campesina. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la Ley.

Ahora bien, dado el reducido número de plantas procesadoras de mieles paneleras formalmente constituidas que pagan impuesto de renta en Colombia, el impacto fiscal de la medida es virtualmente nulo en el mediano plazo y positivo en el largo plazo, dado que se habrá generado una base gravable nueva para el Estado colombiano una vez culmine la vigencia de la medida.

d) Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches paneleros

Buscando reducir el impacto ambiental de la producción de panela y aprovechar la capacidad que tiene el bagazo de caña panelera como fuente de energía al ser incinerado, esta iniciativa consiste en incrementar el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) de Finagro para proyectos de reconversión de los hornos de los trapiches de pequeños y medianos productores, dirigidos a lograr que estos hornos no necesiten más elementos, distintos al bagazo de caña, como combustible para su funcionamiento.

Actualmente, los porcentajes de reconocimiento del ICR para los proyectos de reconversión tecnológica en el sector panelero son del 30% para pequeños productores

(personas naturales cuyos activos totales, junto con los del cónyuge, no superen los 284 salarios mínimos mensuales legales vigentes) y asociaciones de pequeños productores bajo la figura de persona jurídica, y del 15% para medianos productores (personas naturales cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes)¹⁹.

Así pues, se propone ampliar al 50% el porcentaje de reconocimiento para pequeños productores y al 30% el de medianos productores, tasas más cercanas a las que actualmente ofrece Finagro a otros proyectos de inversión rural en los subsectores de palma de aceite, arroz, algodón y maíz.

e) Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el INVIMA

Teniendo en cuenta que no todos los productores tienen la misma capacidad de pago y buscando igualar las oportunidades de acceso a diferentes segmentos del mercado, se propone establecer un cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el INVIMA. El pago se establecerá de acuerdo a la suma de los activos totales del productor y su cónyuge o compañero(a) permanente, medidos en términos de salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), así:

Tabla 6: Distribución del descuento sobre el valor total del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el INVIMA

Activos totales del productor y su cónyuge (SMMLV)	Descuento (% del valor total del registro)
Activos ≤ 150	80%
150 < Activos ≤ 300	50%
Activos > 300	0%

Ahora bien, con el fin dar celeridad al proceso de formalización de los productores, se propone una vigencia de dos (2) años para en beneficio en cuestión.

¹⁹ Finagro. (2015). Manual de servicios Finagro. Versión 9.

Por último, como se mencionó anteriormente, los costos económicos totales de acceso al Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria exceden el pago del mismo. En otras palabras, los productores deben incurrir en costos de desplazamiento, costos derivados del tiempo invertido en las diligencias correspondientes y el esfuerzo dedicado a las mismas. Por tal motivo, se propone acercar los trámites del INVIMA a las comunidades. Para esto, las alcaldías municipales deberán brindar el apoyo necesario a los productores para que puedan efectuar los trámites correspondientes sin necesidad de desplazarse a lugares lejanos a su domicilio. Así, en los municipios se realizará el trámite a través de la plataforma virtual prevista por el INVIMA para tal fin.

f) Compras institucionales de panela

El sector público, al acoger directa o indirectamente a un porcentaje considerable de la población, es un escenario propicio para promover la compra y el consumo de panela. En este sentido, se proponen tres frentes de intervención en esta materia.

En primer lugar, en todos los edificios públicos que presten servicio gratuito de cafetería y restaurante, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla. En segundo lugar, 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 incluir la panela como uno de ellos en los puntos de atención correspondientes al sector público. Finalmente, los colegios y demás instituciones públicas de educación preescolar, básica y media, que proporcionen de manera gratuita 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 semanal ofrecida a los estudiantes y empleados.

En los tres casos estipulados la panela podrá ser provista en cualquiera de sus presentaciones.

El único requisito que el Estado podrá exigir a un productor para acceder a este segmento del mercado es contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el INVIMA.

g) 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 del subsector panelero, privilegiando las asociaciones de productores para la construcción de plantas procesadoras de mieles y 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, la destinación de recursos para su construcción, y la creación de fondos de emprendimiento para financiar proyectos de comercialización de panela en polvo y sus demás presentaciones.

h) Medidas de protección a la producción de panela tradicional

Teniendo en cuenta las consideraciones hechas respecto al proyecto de norma Codex para el jugo de caña de azúcar deshidratado no centrifugado, se propone ampliar el alcance del artículo 5º de la Ley 40 de 1990, de tal forma que además de prohibir la utilización de azúcar, hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos, contaminantes y mieles de ingenio en la producción de panela, se prohíba que productos importados que los utilicen puedan ser comercializados en el mercado nacional mientras sean etiquetados como panela. De manera paralela, cualquier modificación a la regulación respecto a la producción de panela en Colombia, deberá hacerse de manera concertada con los gremios que representen a los productores nacionales.

i) Control de la Superintendencia de Industria y Comercio

Con el objetivo de verificar y combatir una posible situación de oligopsonio en el mercado de la panela, se propone dar a la Superintendencia de Industria y Comercio un plazo para emitir un concepto detallado respecto al problema en cuestión e 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. Se plantea un plazo tentativo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la Ley.

j) Medidas en contra de la evasión de la Cuota de Fomento Panelero

Las Licoreras Departamentales justifican el no pago de la Cuota de Fomento Panelero argumentando que actualmente se encuentran utilizando melazas y mieles residuales en la producción de alcohol. Como la legislación vigente no especifica qué tipo de mieles están sujetas al pago de la cuota, es necesario corregir este vacío, modificando el párrafo 2º del artículo 7º de la Ley 40 de 1990. Así pues, los compradores de miel destinada a la producción de alcohol pagarán el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de miel o melaza, de cualquier tipo u origen (local o importada), que hayan adquirido de ingenios azucareros o de cualquier otro establecimiento distinto a trapiches paneleros. Cabe resaltar además que esta medida incentiva la compra de mieles paneleras, al hacer relativamente más costosa la adquisición de otro tipo de mieles a las Licoreras Departamentales.

Por otra parte, 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 habitualmente efectúa la Policía Nacional en las vías del país, incurrirán en una multa equivalente al cinco por ciento (5%) del valor comercial de la carga de panela que transporten. La multa no exime al recaudador del pago de la cuota correspondiente.

k) Estructura de la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero

Con el fin de democratizar la junta directiva del Fondo de Fomento Panelero, se propone modificar su estructura para dar representación a aquellos productores pertenecientes a organizaciones o asociaciones distintas a FedePanela. En este sentido, la Junta Directiva quedaría conformada por el Ministro de Agricultura, quien la presidirá, tres (3) miembros designados por esta cartera, dos (2) miembros designados por FedePanela y dos (2)

miembros designados por las demás organizaciones o asociaciones de productores formalmente constituidas.

Anexo: Estados Financieros del Fondo de Fomento Panelero

FONDO DE FOMENTO PANELERO
CONSOLIDADO INVERSION POR PROGRAMA

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	20012	2013	2014	2015
INGRESOS OPERACIONALES	2,071,487,558	2,857,106,517	3,147,400,060	3,691,855,059	3,867,403,117	3,143,205,925	3,879,808,395	3,541,709,742	2,963,857,008	3,133,307,184
CUOTA DE FOMENTO PANELA	1,501,059,831	2,013,448,297	2,222,299,408	2,537,199,445	2,378,002,348	2,739,305,231	2,994,614,780	2,884,368,098	2,982,369,080	3,100,000,000
CUOTA DE FOMENTO MIELES	393,310,266	497,490,965	284,848,870	475,019,814	417,154,857	262,806,478	239,195,550	199,402,700	0	0
SUPERAVIT VIGENCIA ANTERIOR	177,117,461	346,167,255	640,253,772	579,646,000	872,245,914	141,095,216	445,798,065	467,940,976	1,487,948	33,307,184
INGRESOS NO OPERACIONALES	52,971,523	161,489,156	189,096,367	235,957,446	93,559,368	105,655,053	189,840,010	242,860,423	6,594,132	3,000,000
INGRESOS FINANCIEROS	3,151,723	14,341,443	37,371,764	29,367,743	10,550,218	7,590,773	21,228,458	11,897,317	5,496,556	2,000,000
CONFINANCIACION PROGRAMAS	49,502,400	145,712,000	151,000,000	205,894,000	82,851,060	45,891,230	138,037,196	230,277,500	0	0
RECUPERACIONES Y OTROS	317,400	1,435,713	724,603	3,725,703	188,090	52,173,050	374,358	385,606	1,097,276	1,000,000
RECURSOS DEL CREDITO	0	0	0	0	0	0	0	300,000,000	0	0
RECURSOS DEL CREDITO	0	0	0	0	0	0	0	300,000,000	0	0
TOTAL	2,124,459,081	3,018,595,673	3,336,496,417	3,830,852,505	3,780,992,485	3,248,861,978	3,839,248,405	4,084,270,165	2,970,451,140	3,136,307,184
CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	20012	2013	2014	2015
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	538,693,357	609,341,635	632,857,966	748,016,678	723,748,525	736,254,767	803,332,600	918,215,180	917,873,344	1,055,262,900
SERVICIOS PERSONALES	395,638,707	441,287,387	467,969,158	554,362,449	524,552,415	525,126,202	594,519,104	665,461,607	656,563,869	740,730,300
GASTOS GENERALES	140,054,650	168,054,248	164,888,768	193,654,229	199,196,110	208,138,565	208,813,496	252,753,373	261,289,375	314,532,500
INVERSION	1,050,161,459	1,517,906,340	1,873,277,310	1,909,368,007	2,616,633,024	1,766,587,973	2,244,593,794	2,857,190,160	1,483,033,808	1,700,100,000
TRANSFERENCIA Y EXTENSION	352,663,060	891,733,779	1,308,277,184	331,404,615	1,343,483,259	1,379,737,806	1,363,930,639	1,772,148,353	1,237,135,202	1,337,200,000
COMERCIALIZACION Y MEJORAM	0	0	194,053,012	509,491,159	208,287,203	234,913,085	534,809,975	571,986,648	0	80,000,000
PROMOCION AL CONSUMO	400,440,782	170,352,281	81,963,724	671,526,247	827,578,907	0	155,295,651	385,647,165	73,454,949	156,900,000
MEJORAMIENTO AMBIENTAL Y TEC	165,353,219	275,839,241	0	0	0	0	0	0	0	0
CONTROL A LA EVASION	119,624,348	151,648,907	197,310,118	171,309,741	275,122,485	143,414,465	156,246,537	127,407,996	152,443,654	148,000,000
ESTUDIOS ECONOMICOS	0	0	0	180,320,756	157,835,831	0	0	0	0	0
ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD	8,880,030	28,402,132	91,673,272	45,315,255	4,377,309	5,522,617	9,510,992	0	0	0
ADMON. DE CUOTA	189,437,010	281,093,926	280,714,628	301,221,906	279,515,720	300,211,173	323,381,035	307,378,877	296,236,907	310,000,000
ADMON DE CUOTA	189,437,010	251,093,926	250,714,628	301,221,906	279,515,720	300,211,173	323,381,035	307,378,877	296,236,907	310,000,000
SERVICIO A LA DEUDA	0	0	0	0	0	0	0	0	260,000,000	40,000,000
SERVICIO A LA DEUDA	0	0	0	0	0	0	0	0	260,000,000	40,000,000
RESERVAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30,944,384
TOTAL	1,778,291,825	2,376,341,901	2,766,849,694	2,958,606,591	3,619,897,259	2,803,063,913	3,371,307,429	4,082,782,217	2,837,143,958	3,136,307,184
SUPERAVIT DE LA VIGENCIA	346,167,255	640,253,772	579,646,523	872,245,914	141,095,216	445,798,065	467,940,976	1,487,948	33,307,184	0

Fuente: FedePanela

Referencias

Corpoica & Fedepanela. (2000). Manual de caña de azúcar para la producción de panela.

Corpoica. (1999). La tecnología del cultivo de caña panelera. Programa Regional Agrícola.

Contraloría General de la República. (2012). Afectación de la rentabilidad al productor panelero por la implementación de la normatividad sanitaria y ambiental. 83-113-01.

Echavarría, J.; Esguerra, P.; McAllister, D. & Robayo, C. (2014). Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.

Jaramillo, L.; Zuleta, L. (2000). Los impuestos a los licores en Colombia. Fedesarrollo.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2006). El sector panelero colombiano.

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.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2004). Producción de panela como estrategia de diversificación en la generación de ingresos en áreas rurales de América Latina. AGSF Documento de trabajo 6.

Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). Cadena productiva de la panela en Colombia: diagnóstico de libre competencia (2010-2012). Estudios de Mercado.

Revista Dinero. (2014). El negocio de la panela crece y se derrite a la vez. Recuperado el 21 de septiembre de 2015 de <http://www.dinero.com/empresas/articulo/balance-del-sector-panelero-colombia-2014/202561>

Proyecto de Ley No. ____ de 2017

Cámara

“Por medio del cual se generan incentivos a la producción y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

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. 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 bebidas no alcohólicas y confitería derivada de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.

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 de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a los trescientos (300) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por FedePanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA). El sello sólo 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 cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 3. 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 de bebidas no alcohólicas y confitería para desarrollar productos cuyo principal ingrediente sea la panela.

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

Artículo 4. Incentivo a la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras. Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras que sean abastecidas o provengan de trapiches paneleros de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a los trecientos (300) 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 procesadoras de mieles 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 5. Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches paneleros. 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. 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 6. 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 molida, panela 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 y su cónyuge (SMMLV)	Descuento (% del valor total del registro)
Activos ≤ 150	80%
150 < Activos ≤ 300	50%
Activos > 300	0%

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

Artículo 7. 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. 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.

Artículo 8. Compras institucionales de panela. En todos los edificios públicos donde se preste servicio gratuito 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 de manera gratuita 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 único requisito que el Estado podrá exigir a un productor para acceder a este segmento del mercado es contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

Artículo 9. 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 procesadoras de mieles y 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 en polvo y sus demás presentaciones.

Artículo 10. 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 de manera concertada con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a los productores de panela a nivel nacional.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 5º de la ley 40 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“La producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, debe responder a los requisitos Físico Químicos que se establecen en la siguiente tabla:

Requisitos	Mínimo	Máximo
<i>Azúcares reductores, expresados en glucosa, en %</i>	5,65%	---
<i>Azúcares no reductores expresados en sacarosa, en %</i>	---	91%
<i>Proteínas, en % (N x 6.25)</i>	0,21	--
<i>Cenizas, en % 0,90 -</i>	0,90	---
<i>Humedad, en %</i>	---	0,0%
<i>Plomo expresado con Pb en mg/kg - 0,22</i>	---	0,22
<i>Arsénico expresado como As en mg/kg</i>	---	0,11
SO2	NEGATIVO	
Colorantes	NEGATIVO	

HUMEDAD	MAXIMO
<i>BLOQUE (%)</i>	9.0
<i>GRANULADA (%)</i>	5.0

Parágrafo 1. 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.

Parágrafo 2. Las anteriores sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

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, definida 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. Sanciones por evasión del pago de la Cuota de Fomento Panelero. 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 carga de

panela que transporten. La multa no exime al recaudador del pago de la cuota correspondiente.

Artículo 15. Modifíquese el párrafo 2º del artículo 7º de la Ley 40 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“Párrafo 2. 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, es decir, el uno por ciento (1%) del precio de 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 o melaza, de cualquier tipo u origen (local o importada), que hayan adquirido de ingenios azucareros o de cualquier otro establecimiento distinto a trapiches paneleros nacionales.”

Artículo 16. Modifíquese el artículo 12º de la Ley 40 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

“Artículo 12. El Fondo Nacional de la Panela tendrá una Junta Directiva presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, tres (3) miembros designados por dicha cartera, dos (2) miembros designados por la Federación Nacional de Productores de Panela (FedePanela) y dos (2) miembros designados por las demás organizaciones o asociaciones de productores de panela formalmente constituidas. La Junta Directiva deberá aprobar los programas y proyectos financiados por el Fondo y señalar las orientaciones que deba seguir la entidad administradora de los recursos del Fondo. El Ministerio de Agricultura tendrá poder de veto en decisiones que comprometan recursos del Fondo.”

Artículo 17. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Paloma Valencia Laserna

Senadora de la República

José Obdulio Gaviria Vélez

Senador de la República

Álvaro Uribe Vélez

Senador de la República

Alfredo Rangel Suárez

Senador de la República

María del Rosario Guerra de la Espriella

Senadora de la República

Jaime Alejandro Amín Hernández

Senador de la República

León Rigoberto Barón Neira

Senador de la República

Iván Duque Márquez

Senador de la República

Susana Correa Borrero

Senadora de la República

Fernando Nicolás Araújo Rumie

Senador de la República

Orlando Castañeda Serrano

Senador de la República

Carlos Felipe Mejía Mejía

Senador de la República

Daniel Alberto Cabrales Castillo

Senador de la República

Paola Andrea Holguín Moreno

Senadora de la República

Everth Bustamante García

Senador de la República

Nohora Stella Tovar Rey

Senadora de la República

Alfredo Ramos Maya

Senador de la República

Honorio Miguel Henríquez Pinedo

Senador de la República

Ernesto Macías Tovar

Senador de la República

Thania Vega de Plazas

Senadora de la República

