



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 277

Bogotá, D. C., lunes, 29 de abril de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2018 SENADO

por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público-privada.

Bogotá, D. C., abril 2 de 2019

Honorable Senador

MIGUEL AMÍN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República al Proyecto de ley número 139 de 2018 Senado, por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público-privada.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del Senado de la República, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir

ponencia para primer debate ante la comisión que Usted preside al **Proyecto de ley número 139 de 2018 Senado**, “por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público-privada”, en los siguientes términos:

I. ORIGEN DEL PROYECTO

Número proyecto de ley	139 de 2018 Senado
Radicación:	12 de septiembre de 2018
Título	“por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público-privada”
Autores	Luis Fernando Velasco Chaves, Alexander López Maya, Jorge Enrique Robledo Castillo, Paloma Valencia Laserna, Angélica Lozano Correa.
Ponencia	Positiva

Gaceta del Congreso

Proyecto de ley	Gaceta del Congreso número 694 de 2018
-----------------	---

II. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La presente iniciativa consta de dos artículos: El artículo primero modifica el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012. El artículo segundo corresponde a la vigencia y deroga expresamente el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018.

Con la Ley 1882 de 2018 se expiden las normas por medio de las cuales *se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones*. Dicha iniciativa, en su artículo 20, modifica el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012 estableciendo una serie de disposiciones sobre las cuales se suscitó una controversia jurídica, ya que fue incluida para su conciliación una norma que estaría exonerando a los contratistas de pagar multas a los bancos en eventuales casos de corrupción, trasladando este riesgo al Estado.

Como consecuencia de las denuncias hechas por algunos congresistas frente a esta disposición, los señalamientos hechos por la Contraloría General de la República y la ciudadanía se adquirió el compromiso de presentar un proyecto de ley que modifique esta lesiva norma para que:

1. “Elimine la salvedad a favor de las penalidades financieras por terminación anticipada que estipula el numeral 4 del párrafo 1º, y
2. Elimine el último inciso del párrafo 1º, que establece la aplicación retroactiva de la norma a los contratos celebrados con anterioridad a la vigencia de la Ley 1508 de 2012”.

De conformidad con la exposición de motivos, este proyecto de ley pretende las siguientes modificaciones:

Propuestas
<p>Eliminar el pago de intereses remuneratorios (párrafo 1º y numeral 2 del párrafo 1º). La norma aclara que los valores de las acreencias deben ajustarse con base en el IPC y el reconocimiento de intereses remuneratorios constituiría un ajuste doble, pues la tasa de interés nominal tiene incluida la inflación.</p> <p>Determinar los criterios que se deben cumplir para el reconocimiento de los pagos (párrafo 1º. Además de ser validados previamente por la auditoría del contrato, deberán ser validados previamente por la Contraloría General de la República. Este asunto es neurálgico, puesto que la validación de dichos criterios es requisito sine qua non para reconocer los pagos. Con la vinculación de la Contraloría y la eliminación de un “tercero experto”, se busca brindar mayor rigurosidad y transparencia al proceso y salvaguardar el patrimonio público.</p>

<p>En el punto ii) del párrafo 1º, se establecen 5 pagos estatales anuales iguales a favor del contratista. Se propone con el fin de promover la estabilidad financiera del Estado en el eventual pago de grandes sumas, aumentarlos a 10 pagos anuales iguales (el doble del tiempo).</p>
<p>Aumentar el porcentaje equivalente a la cláusula penal pecuniaria a favor del Estado (inciso 4º del párrafo 2º), en los casos en que esta no haya sido convenida, pasando del 5 al 8% del valor del contrato.</p>
<p>El párrafo 3º condiciona la nulidad por objeto o causa ilícita al delito del enriquecimiento ilícito. Se elimina dicha condición, con el fin de extender las nulidades por causa ilícita a otros tipos penales posibles. Se refuerza el sentido del párrafo, al reiterar que lo dispuesto en el artículo no se entiende sin perjuicio de las responsabilidades fiscales, disciplinarias o penales a que haya lugar.</p>
<p>Adiciona al inciso 1º del párrafo 1º, la obligación de estipular la caducidad del contrato, en los casos en que haya sido declarada la nulidad absoluta por objeto o causa ilícita, lo cual conllevaría para el contratista que haya incurrido en ilícitos, la imposibilidad de indemnización y se haría acreedor de las sanciones correspondientes.</p>
<p>Eliminar la retroactividad del artículo.</p>
<p>Eliminar la salvedad a favor de las penalidades financieras por terminación anticipada</p>
<p>Incorporar un párrafo tercero que mantiene “incólume el resarcimiento del patrimonio público y contempla la extinción de dominio en los casos de nulidad por concepto o causa ilícitos”. Además de esto, se refuerza el sentido del artículo en tanto se hace expresa la continuidad de la acción penal y/o civil a la que hubiere lugar por la afectación del tesoro público y el deterioro de la moral social.</p>

III. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito muy amablemente a los Honorables miembros de la Comisión Cuarta del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 139 de 2018 Senado “*por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público-privada*”, de conformidad con el texto radicado.

Del Honorable Senador,


MARIO ALBERTO CASTAÑO PÉREZ
 Senador

IV. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN CUARTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2018 SENADO

por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público-privada.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, que modificó el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 20. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 32. Terminación anticipada. En los contratos que desarrollen proyectos de asociación público-privada se incluirá una cláusula que establezca la fórmula matemática para determinar las eventuales prestaciones recíprocas entre las partes a las que haya lugar para efectos de terminarlos anticipadamente por mutuo acuerdo o en forma unilateral.

Parágrafo 1°. En los contratos de asociación público-privada, cuando una autoridad judicial declare la nulidad absoluta del contrato estatal, o cuando una autoridad administrativa o judicial o la respectiva entidad estatal contratante ordenen su terminación originada en una causal de nulidad absoluta se procederá a la liquidación del contrato. Cuando la nulidad absoluta se produjere por objeto o causa ilícita se procederá a la caducidad del contrato conforme al artículo 18 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes. En la liquidación de contrato se deberá reconocer únicamente el valor actualizado de los costos, las inversiones y los gastos, ejecutados por el contratista menos la remuneración y pagos recibidos por el contratista, en virtud del cumplimiento del objeto contractual hasta la fecha de nulidad absoluta o caducidad del contrato. Estos factores serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) histórico, desde el momento de su ocurrencia hasta el mes inmediatamente anterior a la fecha de la liquidación.

Los reconocimientos a que haya lugar deberán cumplir con los siguientes criterios, los cuales serán previamente validados por la interventoría del contrato, en conjunto con la Contraloría General de la República:

1. Que hayan sido ejecutados, total o parcialmente, para contribuir a satisfacer el interés público.
2. Que estén relacionados al desarrollo del objeto del contrato.

3. Que correspondan a precios o condiciones que no excedan los del mercado al momento de su causación de acuerdo con la modalidad contractual.

4. Que no correspondan a costos o penalidades, pactadas o no, que terceros hubieran aplicado al contratista en razón de la terminación anticipada de las relaciones contractuales no laborales, ni a intereses de mora o penalidades relacionadas con la terminación.

El contratista no podrá recibir como remanente, luego del pago de las acreencias, una suma superior a los aportes de capital de sus socios o accionistas menos los dividendos decretados, dividendos pagados o disminuciones de capital. Lo anterior, actualizado por IPC. En todo caso, el total de los reconocimientos no podrá superar el precio del contrato estatal anulado.

El reconocimiento de los valores que deba hacer la entidad estatal al contratista como resultado de la liquidación se atenderá así:

- i) Con los saldos disponibles a favor de la entidad contratante en las cuentas y subcuentas del patrimonio autónomo del respectivo contrato.
- ii) Si los recursos a los que se refiere el literal (i) no fueron suficientes, la suma restante deberá ser consignada por la entidad estatal hasta en diez (10) pagos anuales iguales. El primer pago se efectuará a más tardar 540 días después de la fecha de ejecutoria de la liquidación del contrato. Lo anterior, sin perjuicio de que las partes acuerden un plazo menor para el pago.

El reconocimiento de las prestaciones que de conformidad con lo previsto en este parágrafo resulten a favor del contratista deberá ser destinado únicamente para pagar aquellas prestaciones ejecutadas por terceros de buena fe, en cumplimiento de los contratos celebrados con el contratista para desarrollar y ejecutar el objeto del proyecto, previa certificación de la ejecución de las mismas por parte de la interventoría del contrato en conjunto con la Contraloría General de la República.

Parágrafo 2°. El concesionario responsable de la conducta que dio lugar a la causal de nulidad o los integrantes del mismo que hayan dado lugar a la causal de nulidad o la declaratoria de la misma por la existencia de una conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato objeto de terminación o declaratoria de nulidad, según corresponda, deberán pagar a la entidad estatal el equivalente a la cláusula penal pecuniaria pactada,

o en caso de que no se haya convenido, dicha suma será el ocho por ciento (8%) del valor del contrato.

Los pagos que resulten a favor de dichos terceros se efectuarán por el contratista, en el orden de prelación legal y hasta el monto de los recursos que resultaren a favor de este.

El contratista responsable de la conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato objeto de terminación o declaratoria de nulidad no podrá recibir remanente alguno de la liquidación.

Los remanentes de la liquidación a favor del concesionario responsable de la conducta que dio lugar a la causal de nulidad o del integrante o integrantes del concesionario que dieron lugar a la causal de nulidad, después del pago de acreencias a la totalidad de los terceros, quedarán como garantía de pago para atender las posibles reclamaciones por el término de cinco (5) años. La forma como quedarán a disposición estos recursos será definida por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Vencido el término al que se refiere el inciso anterior sin que se hayan agotado los remanentes, estos serán destinados al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales de que trata el artículo 2° de la Ley 448 de 1998.

La autoridad judicial o administrativa competente podrá decretar como medida preventiva la aplicación de los incisos anteriores a investigaciones en curso. En este supuesto, los remanentes de la liquidación se mantendrán a disposición de dicha autoridad administrativa o judicial, en tanto se resuelva de manera definitiva la investigación. Al momento de decretar la medida preventiva, la autoridad administrativa o judicial deberá individualizar a las personas afectas a la ilicitud o infracción administrativa, a quienes se les aplicarán las sanciones y efectos señalados en los incisos anteriores.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en el presente artículo de ninguna manera impedirá el resarcimiento del patrimonio público ni la extinción de dominio, en los casos de nulidad por objeto o causa ilícitos, en perjuicio del tesoro público con grave deterioro de la moral social, ni se entiende sin perjuicio de las responsabilidades fiscales, disciplinarias o penales a que haya lugar.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

Del Honorable Senador,



MARIO ALBERTO CASTAÑO PÉREZ

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2018 SENADO, 113 DE 2017 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., abril 29 de 2019

Doctor

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 156 de 2018 Senado, 113 de 2017 Cámara, por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

Atendiendo lo establecido en el reglamento del Congreso, Ley 5.ª de 1992, y la designación que me hizo la Mesa Directiva de esta Comisión, hago llegar, en original y copia, el informe de ponencia para primer debate correspondiente al **Proyecto de ley número 156 de 2018 Senado, 113 de 2017 Cámara**, “por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones”, para que sea puesto en consideración de los Honorables Senadores de la República.

Atentamente,



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE DE SENADO PROYECTO DE LEY 156 DE 2018 SENADO, 113 DE 2017 CÁMARA

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

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La iniciativa es de origen parlamentario y es de autoría de los Senadores del Partido Centro Democrático *Paloma Valencia Laserna, Álvaro*

Uribe Vélez, José Obdulio Gaviria, Carlos Felipe Mejía, Fernando Araújo Rumié, Daniel Cabrales Castillo, entre otros y los Representantes Hugo Hernán González, Ciro Ramírez, entre otros. Esta iniciativa fue radicada en la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 23 de agosto del 2017.

Para su primer debate en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el día 3 de abril del 2018, fue aprobado con 19 votos a favor y 0 en contra y su ponente fue el honorable Representante Germán Blanco Álvarez.

El 28 de agosto de 2018, fue aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes y sus ponentes fueron los honorables Representante Germán Blanco Álvarez, John Cárdenas Morán, Olga Velásquez Nieto, Carlos Bonilla Soto y Ciro Ramírez Cortés.

II. OBJETO

Este proyecto de ley tiene por objeto generar incentivos que estimulen y amplíen el consumo de panela y sus derivados, así como la formalización y tecnificación del proceso productivo de los mismos. De igual forma busca proteger, de manera, especial, a los pequeños y medianos productores.

III. JUSTIFICACIÓN

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

Valor Nutricional

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

Como alimento la panela tiene muchas ventajas por su contenido nutricional. En primer lugar, la panela contiene sales minerales que son 5 veces más abundantes que los de los azúcares moscabados y 50 veces más que las del azúcar refinado. En segundo lugar, la miel de abejas tiene características nutricionales parecidas a la de la panela, excepto porque esta última tiene niveles más altos de hierro, calcio y fósforo.

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

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

Características principales del sector panelero y estructura de mercado

Según datos de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), la Superintendencia de Industria y Comercio y la Contraloría General de la República, la panela es la principal actividad económica de más de 350.000 familias colombianas y es, después del Café, el sector que más puestos de trabajo agrícola genera, con un estimado de 850.000 empleos entre directos e indirectos y 45 millones de jornales anuales. Su producción se extiende a 28 departamentos, con más de 23.000 trapiches. Es también parte importante de la actividad económica de más de 170 municipios.

El país cuenta con un área cultivada de caña panelera de aproximadamente 238.000 hectáreas (Fedepanela, 2015). Asimismo, según el Informe de Resultados de Rendimientos de la Producción de Panela en Trapiches, realizado por el Ministerio de Agricultura en 2013, en el país se requieren 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 mundial¹. 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.

¹ 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 número 57.

Dado el carácter no transable del producto, el mercado internacional de panela es 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%.

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 del Sur	31.290	39.314,64	26
Chile	226,8	31.037,6	13.685
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 300 kg 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 100 kg y los 300 kg por hora. Por último, la producción a pequeña escala (1 ha – 20 ha), llevada a cabo en trapiches de tracción mecánica con capacidades inferiores a los 100 kg, es la que mayor número de agricultores concentra. Así pues, esta 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 1% de la producción de panela en Colombia se utiliza como insumo en procesos industriales.

La tabla 3 muestra la distribución de la producción a nivel nacional en términos de área de cultivo, volumen de producción y rendimiento por hectárea según la Encuesta Nacional de Agricultura del DANE. En esta, 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 400 kg/ha. Cabe resaltar el caso del departamento del Cauca, el cual, a pesar de tener una producción considerable, presenta índices de productividad muy bajos. El rendimiento promedio a nivel nacional es de 8 toneladas por hectárea.

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

Departamento	Área plantada (ha)		Área en edad productiva (ha)		Producción (t)		Rendimiento (t/ha)	
	Hectáreas	Cve	Hectáreas	Cve	Toneladas	Cve	t/ha	Cve
Total 26 departamentos ¹	156.960	7,4	133.500	8,1	861.369	10,8	6,5	8,0
Total 22 departamentos	148.863	7,2	126.352	7,7	852.634	10,9	6,7	7,3
Antioquia	40.170	17,6	38.661	18,0	402.643	19,4	10,4	13,6
Atlántico	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	575	55,3	529	59,0	1.076	64,3	2,0	7,9
Boyacá	15.813	19,8	8.268	20,6	67.925	33,4	8,2	25,5
Caldas	6.805	28,9	6.785	28,9	30.757	35,1	4,5	16,6
Cauca	8.020	20,4	7.298	21,6	22.118	44,0	3,0	31,3
Cesar	585	45,1	585	45,1	3.251	63,7	5,6	44,3
Córdoba	878	99,4	878	99,4	-	-	-	-
Cundinamarca	25.025	14,3	24.084	14,7	78.789	18,0	3,3	12,0
Huila	6.164	41,9	4.514	53,6	35.512	69,6	7,9	18,9
La Guajira	-	-	-	-	-	-	-	-
Magdalena	221	68,4	221	68,4	2.098	79,4	9,5	40,4
Meta	121	95,4	116	99,1	11	99,1	0,1	-
Nariño	9.127	21,8	8.120	23,8	61.385	23,5	7,6	9,5
Norte de Santander	4.267	35,0	3.953	37,6	7.836	51,4	2,0	28,0
Quindío	1.191	94,6	920	93,8	9.167	97,3	10,0	5,2
Risaralda	2.436	44,5	2.373	45,5	8.771	48,3	3,7	18,2

Departamento	Área plantada (ha)		Área en edad productiva (ha)		Producción (t)		Rendimiento (t/ha)	
	Hectáreas	Cve	Hectáreas	Cve	Toneladas	Cve	t/ha	Cve
Santander	19.226	20,8	11.762	26,1	84.930	26,2	7,2	11,2
Sucre	160	45,7	138	51,5	278	68,2	2,0	28,4
Tolima	4.722	19,6	4.656	19,7	19.744	36,1	4,2	24,3
Valle del Cauca	3.182	31,8	2.316	41,1	16.094	60,6	6,9	30,2
Casanare	177	99,7	177	99,7	249	99,7	1,4	-
Total 4 departamentos	8.097	56,4	7.148	63,7	8.736	56,8	1,2	75,1
Caquetá	2.781	73,1	2.448	82,2	1.286	61,4	0,5	68,7
Arauca	70	85,3	67	89,1	38	31,5	0,6	57,6
Putumayo	4.862	83,8	4.467	91,3	6.511	74,0	1,5	104,9
Vichada	384	87,1	167	99,7	901	99,7	5,4	0,0

Fuente (DANE, 2016)

El consumo de Panela

El consumo de panela se da casi en su totalidad en el 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 37 kg² a 22 kg³ por habitante al año, una reducción del 40.5%.

Estructura de mercado

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

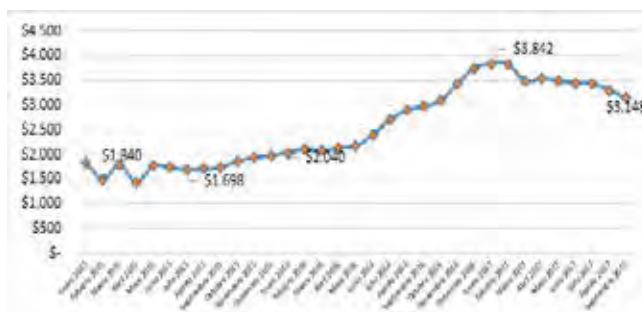
Según la Superintendencia de Industria y Comercio (2012), en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. 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 (100 kg) en las plazas de mercado donde se comercializa la panela. Esto, en un país donde se promueve abiertamente la libre competencia, no es adecuado y requiere especial atención, con el fin de proteger a los productores y consumidores de panela.

Estructura de precios

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

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



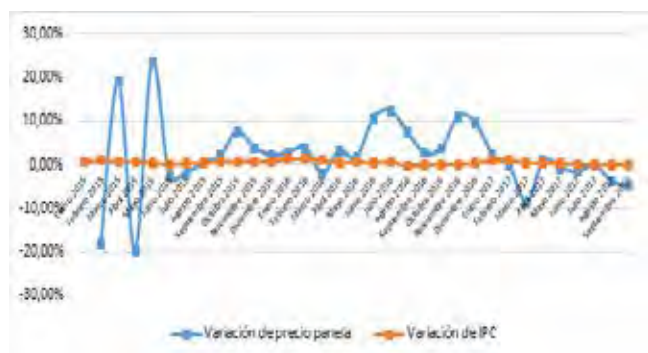
Fuente: Elaboración propia con base (DANE, 2017)

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

² 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 número 57.

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

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

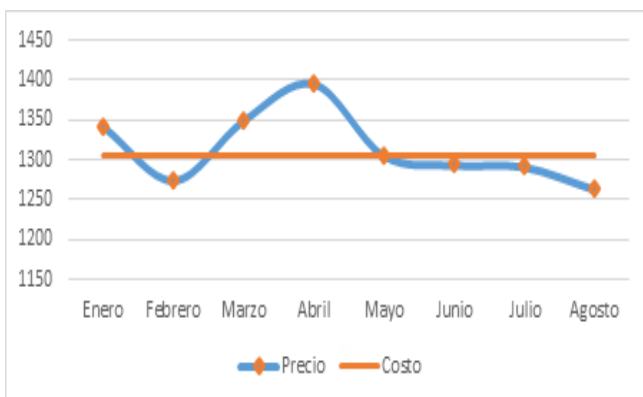


Fuente: Elaboración propia con base en (DANE, 2017)

Costos de producción

Según la Contraloría General de la República (2012), la estructura de costos de producción de la panela y las dinámicas en las que se comercializa el producto han hecho que los precios de venta se encuentren por debajo de los costos de producción de manera reiterativa a través de los años. Esto ha generado condiciones altamente perjudiciales para los agricultores, cuyas pérdidas, según Revista *Dinero* (2014), ascienden a los \$300.000 millones al año. En el gráfico 3 se expone la situación de un trapiche en el municipio de Mariquita, Tolima, en donde los costos de producción superan los precios al productor en la mayor parte de los meses especificados.

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



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 con 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 es el de transporte o fletes. En promedio, representa el 20% del total de costos, siendo este valor mucho mayor en Antioquia, con el 75% en la etapa de comercialización.

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

CULTIVO			
Item	Jornales	Valor (\$)	Participación (%)
Mano de obra	184	4.800.000	67,57
Insumos		1.349.700	19,83
Transporte		557.900	8,20
Otros gastos		300.000	4,41
Total		6.807.600	100,00
POSCOSECHA			
Mano de obra	62	1.560.000	55,18
Insumos		367.650	13,00
Transporte		19.350	0,68
Otros gastos		880.500	31,14
Total		2.627.500	100,00
COMERCIALIZACIÓN			
Transporte		240.000	75,89
Otros gastos		76.250	24,11
Total		316.250	100,00
TOTAL	246	9.951.350	100,00
Rendimiento (kilos de panela)			6.000
Costo por kilo			1.659

Fuente: Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), junio 2015.

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

Regulación higiénico-sanitaria

La panela está clasificada por el Ministerio de Salud y Protección Social como un alimento de bajo riesgo para la salud humana⁴. 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, esta debe tener en cuenta los efectos económicos que de sí se desprenden.

⁴ Resolución 719 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social.

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 \$2'341.000⁵. 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. 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 once 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.

La panela y 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, algunos 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 perjudicará a la panela por 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 agrupan a la mayoría de productores en el país, con este proyecto se modificaría la tabla físico-química que define los parámetros para la producción de panela. Específicamente, al disminuir los azúcares reductores en los requerimientos para la producción, se abriría la puerta para que productos importados como el azúcar moscabado y la rapadura (panela con azúcar) puedan venderse como panela granulada en los mercados nacionales. Por lo tanto, surge la necesidad de establecer lineamientos claros sobre las especificaciones físico-químicas que debe tener un producto para poder comercializarse como panela, protegiendo así la elaboración de la panela tradicional.

El Fondo de Fomento Panelero

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

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

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

⁷ *Ibid.*

⁵ Precio dictado por el Invima para el año 2015.

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, destinados para Transferencia tecnológica y servicios de extensión, Desarrollo de programas de comercialización y mejoramiento de medios de producción, Promoción al consumo de panela, Control de evasión y adulteración, Estudios económicos y Acuerdos de competitividad.

Todos los gastos del fondo deben ser suplidos, inicialmente, con los ingresos del fondo. No obstante, el recaudo generado es bajo y no permite desarrollar a plenitud todos los programas deseados. Entre 2006 y 2015, los ingresos del fondo presentaron un incremento nominal del 48%. 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 alcohol⁸. 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 estos 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 comunidades⁹.

En síntesis:

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

1. Los productores de panela están trabajando a pérdida, pues los costos de producción superan el precio pagado a los agricultores. 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 amplia distancia entre los productores y los mercados en los que se comercializa la panela. Esto favorece la intermediación y la captura de rentas por parte de los intermediarios, en detrimento de los productores.
4. Colombia cuenta con un amplio número de productores y pocos 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 les paga a los productores en el país. Lo anterior atenta contra el principio de libre competencia y permite precios injustos para los agricultores.
5. La regulación higiénico-sanitaria si bien es 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 es altamente regresivo.
6. En Colombia algunos recurren a la delictuosa actividad de derretir azúcar y utilizarla como

⁸ Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

⁹ Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

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.

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 mismo tiempo, 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.

IV. Marco Normativo de la Producción de Panela en Colombia

La **Ley 40 de 1990**, conocida como la “Ley Panelera”, establece las directrices para la protección y el fomento de la actividad panelera en Colombia. Entre sus mayores aportes, se encuentra la creación del Fondo de Fomento Panelero, una cuenta alimentada por recursos parafiscales administrados por Fedepanela, cuyo fin es promover el desarrollo del sector. De acuerdo con la ley, los recursos del fondo deben ser destinados a (i) investigación y prestación de servicios de extensión, (ii) promoción del consumo de panela, (iii) campañas educativas

sobre las características nutricionales de la panela, (iv) actividades de comercialización dentro y fuera del país y (v) programas de diversificación de la producción de las unidades paneleras.

En este aspecto, la ley dicta que: “*La Cuota de Fomento Panelero será del medio por ciento (0.5%) del precio de cada kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches paneleros con capacidad de molienda inferior a las diez (10) toneladas por hora y del uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora*”. Adicionalmente, se establece que “*Los productores ocasionales de panela pagarán la misma cuota que corresponde a los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora, por cada kilogramo de panela que produzcan. Los compradores de miel destinada a la producción de alcohol pagarán el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de miel que hayan adquirido de los ingenios azucareros*”¹⁰.

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 y las sanciones a las que estarán sometidos quienes incurran en esta práctica.

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

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

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

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

¹⁰ Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

sanitarios adecuados y la disposición del flujo de producción para evitar contaminación¹¹. A pesar de que la resolución estableció un plazo de tres (3) años para el cumplimiento de los requisitos mencionados, este 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 requisitos de la tabla físico-química para la producción de panela.

V. Impacto Fiscal de la Iniciativa Legislativa

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 **descuento 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 descontar del impuesto de renta, por un periodo de **7 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.

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 **siete (7) 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 hoy no se perciben.

Incentivo a la comercialización y exportación de panela proveniente de trapiches de economía campesina

Con el propósito de incentivar la comercialización y exportación de panela y mieles vírgenes, el proyecto propone un descuento tributario del 20% del impuesto de renta, asociado a la realización de estas actividades, con una vigencia de tres (3) años.

Dentro del plan estratégico del sector, liderado por Fedepanela se encuentra la promoción del consumo a nivel nacional e internacional. En el año 2018 se exportaron cerca de 4.000 toneladas,

pero el reto es multiplicarlas a cerca de 18.000 en 2022, para lo cual es necesario dar un impulso para que se cumpla con la meta propuesta.

Desde el año 2015 se reconoce un aumento en las exportaciones de panela, las cuales aumentaron en un 28,4%, respecto al año anterior, las cuales representaron cerca de US\$6,56 millones, con 4.201 toneladas exportadas. De otra parte y según información de Procolombia, entre enero y agosto de 2016 las exportaciones de panela crecieron cerca de 17,3%, pasando de US\$3,6 millones a US\$4,3 millones.

Dentro de los principales socios comerciales se destacan Estados Unidos y en Europa, España, Alemania y Francia; también se ha llegado a Corea del Sur y Argentina.

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 **acceder a un descuento tributario para el** 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.

Consideraciones de la ponente:

Con el propósito de realizar los ajustes respectivos, previo a la presentación de la ponencia, se solicitaron los conceptos a las entidades involucradas en el proyecto como: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Finagro, Invima y Colombia Compra Eficiente.

Todas las entidades apoyan la iniciativa y resaltan su importancia. No obstante, hicieron sugerencias que se estudiaron y fueron incluidas la gran mayoría de ellas. Los principales cambios que tiene esta ponencia para tercer debate en la Comisión Tercera del Senado son los siguientes:

Artículo 2°. Con el fin de establecer quiénes serán los beneficiarios de la ley, se precisa la definición de trapiches paneleros de economía campesina, a fin de focalizar a los pequeños productores. Es por ello que se plantea que serán aquellos con capacidad productiva igual o menor a una y media (1.5) toneladas de caña por hora que cumplan con el pago

¹¹ Contraloría General de la República. (2012). Afectación de la rentabilidad al productor panelero por la implementación de la normatividad sanitaria y ambiental.

de la cuota de fomento panelero y cuyas labores sean realizadas por el propietario y/o su familia.

Artículo 3°. Como fue aprobado el texto previamente, este artículo daba a entender que para acceder a los beneficios provistos por el proyecto de ley, los pequeños productores debían estar afiliados únicamente a Fedepanela desconociendo la existencia de otras asociaciones. Por lo anterior, se realizaron los ajustes para que el sello de garantía sea entregado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo del Instituto Colombiano Agropecuario,

Artículo 4°. La Sentencia C 657 de 2015 de la Corte Constitucional manifiesta que *“en el sistema es posible encontrar exclusiones, costos, deducciones y exenciones, conforme a los cuales el tributo se adecua a los criterios de justicia, equidad y razonabilidad, y responde a específicas consideraciones del legislador sobre sus alcances, en función tanto de los objetivos del tributo y en general de la política fiscal...”*.

Igualmente, en la Sentencia C 913 de 2011 se afirma que *“los descuentos tributarios son un concepto de creación legal y se refieren a ciertos beneficios que puede conceder el legislador, es decir, aquellos porcentajes, cuotas o valores fijos que la ley permite restar del impuesto determinado, generalmente del impuesto sobre la renta”*.

Teniendo en cuenta las definiciones anteriormente mencionadas, se cambió el concepto de crédito tributario por el de descuento tributario, incluyendo las fechas a partir de las cuales los beneficiarios podrán acceder a este, condiciones y plazos¹².

Artículo 5°. Se ajustó el concepto de crédito tributario por el de descuento tributario, por las razones anteriormente mencionadas y se realizaron algunos ajustes de redacción, junto con las fechas a partir de las cuales los beneficiarios podrán acceder a este, condiciones y plazos.

Artículo 4° (antiguo): El artículo se eliminó, teniendo en cuenta que el Estatuto Tributario en sus artículos 158-1 y 256 prevé la deducibilidad y el descuento tributario para donaciones e inversiones en proyectos de ciencia, tecnología e innovación. En este sentido, ya existe una legislación vigente que cumple con los objetivos propuestos por el artículo.

Artículo 6°. Se ajustó el concepto de crédito tributario por el de descuento tributario, por las razones anteriormente mencionadas; igualmente se otorga la responsabilidad de reconocer y certificar a los centros de acopio de panela o mieles vírgenes al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario.

El párrafo 3° del artículo 6° se elimina y se propone como **artículo 7°**.

Artículo 7°. Con el propósito de mejorar las condiciones laborales y apoyar la formalización empresarial, el artículo propone el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a las plantas productoras de panela. Igualmente, y aprovechando la presencia regional del SENA y el conocimiento que pueden brindar a los pequeños productores de panela, se incluyen las capacitaciones otorgadas por la entidad en temas relacionados con competitividad, formalización del empleo, producción y puesta en marcha de proyectos productivos.

Artículo 8°. Se consideró problemático usar el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) otorgado por Finagro, porque existen restricciones fiscales sobre los recursos que se destinan al ICR, los cuales pasaron de una apropiación inicial de \$64mil millones a una apropiación vigente de \$43 mil millones en el último año. Además, los recursos destinados para este beneficio han mostrado una tendencia decreciente, mientras que en el año 2006 se registraba un incentivo a los pequeños productores del 40% y para medianos del 20%, en el año 2019 se registró un incentivo del 20% para pequeños productores y para medianos del 8%¹³.

Igualmente, es necesario recordar que Finagro funciona como un Banco de segundo piso, por lo cual para acceder a los instrumentos de crédito que ofrece, es necesario pasar primero por la aprobación del crédito por parte de una entidad financiera, lo cual no solo requiere de suficientes recursos por parte de los solicitantes sino de previa bancarización. Esta situación no favorecería a los pequeños campesinos en el proceso de reconversión de hornos, si se tiene en cuenta que en la actualidad cerca de 7 millones de colombianos no se encuentran bancarizados y gran parte de ellos habitan en zonas rurales, según cifras de la Superintendencia Financiera para 2017.

En consecuencia, resulta más acertado proponer que el Ministerio de Agricultura, en apoyo con la Agencia de Desarrollo Rural, lidere y diseñe una estrategia para la reconversión de los hornos, que incluya asistencia técnica y apoyo económico, junto con la implementación de tecnologías limpias.

Artículo 9°. Con el propósito de apoyar la formalización de nuevos negocios tanto para campesinos como para emprendedores, el artículo propone la creación de dos categorías de registros sanitarios, el artesanal y el emprendedor, el primero vigilado por el Invima y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el segundo, por el Invima y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

Igualmente, el artículo busca disminuir los costos para acceder a estos registros sanitarios, como para solicitar los registros mercantiles, con el fin de incentivar la formalización y el apoyo a pequeños campesinos y emprendedores.

¹² Información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

¹³ Información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para el caso de la panela, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con la legislación vigente, la panela es un producto que se encuentra exento de registro, permiso o notificación sanitaria y solamente las panelas a las cuales se les ha adicionado algún tipo de aditivo deben tramitar notificación sanitaria. En la actualidad, a ningún productor mediano, pequeño o grande se le exige registro, permiso o notificación, pero algunos interesados lo pueden tramitar de forma voluntaria para atender requisitos específicos del país o mercado en donde pretende ser exportado o comercializado.

Artículo 11. Teniendo en cuenta el grado de dificultad de los trámites necesarios para la obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), se evidencia la necesidad de garantizar que las Alcaldías con apoyo de las Gobernaciones brinden la asesoría necesaria a los propietarios de trapiches de economía campesina.

Artículo 12. Con el propósito de consolidar economías de escala¹⁴, en la producción de panela, el artículo pretende que por medio de las alcaldías y gobernaciones se fomente la asociatividad entre los pequeños productores, para mejorar procesos de producción, reducir costos y facilitar la comercialización, situación que también permitiría ejercer mayores controles a nivel de requisitos sanitarios.

Artículo 13. En el inciso cuarto, se hace la claridad para que las compras de panela que se realicen vengán directamente de trapiches paneleros de economía campesina, sin intermediación de terceros en el proceso de comercialización.

En el párrafo 2 se precisa que en el momento en que las entidades del Gobierno deban adquirir la panela o mieles vírgenes, se tengan en cuenta las normas vigentes en materia de contratación, los requisitos sanitarios definidos por el Invima, junto con el pago de la cuota de fomento panelero.

En el párrafo 3° se establece que la panela dispuesta en cafeterías o restaurantes de entidades públicas debe tener su origen en los trapiches locales en la medida de lo posible, con el fin de fomentar las compras locales y apoyar la producción de los pequeños campesinos.

Artículo 14. Al examinar ejemplos exitosos de producción de licores en otros países, tales como Chile con la producción de vinos, México con la producción artesanal de mezcal, y Perú con la producción de pisco, se propone abrir la posibilidad de que las industrias licoreras promuevan y constituyan alianzas público-privadas o convenios con los pequeños productores de panela y mieles vírgenes, a fin de crear una cadena productiva cuyos alcoholes y tafias utilizados para la producción de licores y demás subproductos se deriven de

actividades de producción panelera, pensando por ejemplo en facilitar la producción de rones artesanales.

Artículo 15. Si bien es cierto la Ley 1816 otorga a las Asambleas Departamentales la posibilidad de decidir si ejercen o no el monopolio sobre la producción de licores destilados, previa iniciativa presentada por el gobernador sustentada en un estudio de conveniencia económica y rentística, en la práctica se encuentra que dicha disposición es compleja y no es de fácil aplicación, motivo por el que se abre la posibilidad para que solo en aquellos departamentos donde no existan licoreras de propiedad del departamento o las existentes no estén en funcionamiento, sean los Gobernadores mediante decreto motivado quienes decidan no ejercer el monopolio sobre la producción de licores destilados y autorizar de manera general a todos los trapiches paneleros de economía campesina y las centrales de mieles cuya propiedad sea al menos en un 50% de pequeños productores asentados en sus territorios.

Respecto al párrafo, este pretende hacer la aclaración respecto con el fin de evitar la posibilidad de doble tributación para quienes no ejercen el monopolio, tal y como lo estipula la Ley 1816 de 2016.

Artículo 16. De la mano con las políticas del actual Gobierno en materia de turismo, el artículo busca que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promueva las actividades turísticas en las regiones productoras de panela, de manera que se dé a conocer el producto y los turistas puedan vivir la experiencia del proceso de producción.

Artículo 18. Con el propósito de mejorar la calidad y hacer de la panela y mieles vírgenes un producto exclusivo, saludable y llamativo para los mercados internacionales, se incluyó un párrafo en el artículo para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñe un programa de laboratorios para el análisis especializado de la calidad del producto.

Artículo 19. Con el propósito de que el concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio sea lo más detallado posible, en relación con las dinámicas del mercado de la panela, se agregó una aclaración en el artículo, de manera que se analicen las dinámicas tanto de producción como de comercialización.

Artículo 21. Con el fin de mejorar las políticas relacionadas con el fortalecimiento del sector, el artículo propone que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consolide tanto de cadena de valor como la transformación de la panela. Igualmente, y con el fin de ejercer control político, se establece la presentación de un informe ante el Congreso por parte de la misma cartera que evidencie las medidas que se han tomado para el cumplimiento de dicho propósito.

Artículo 23. Actualmente la obligación de efectuar el pago de la Cuota de Fomento Panelero

¹⁴ Aquellas en donde se evidencia una reducción del costo medio de producción, como consecuencias de la ampliación de la empresa o fusión con otras.

está en cabeza de los compradores de mieles vírgenes destinadas a la producción de alcohol, recae únicamente sobre aquellas provenientes de ingenios azucareros; es por ello que se propone que

dicho pago también lo realicen quienes adquieran las mieles vírgenes destinadas a la producción de alcohol de cualquier otro establecimiento que no haya efectuado el pago de la Cuota de Fomento Panelero.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA	<u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u>
<p>Título “<i>por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones</i>”.</p>	<p>Título “<i>por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al del consumo y comercialización de panela, mieles paneleras vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones</i>”.</p>
<p>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.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes paneleras en Colombia, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados en el país. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger y fortalecer, de manera especial, la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores.</p>
<p>Artículo 2°. Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros de economía campesina aquellos con capacidad productiva menor a 1.5 toneladas de caña por hora que cumplan con el pago de la cuota de fomento panelero, sean estos de extracción campesina o étnica; los trapiches de capacidad superior, deberán acreditar el pago de la cuota de fomento panelero, además del cumplimiento de toda la reglamentación sanitaria y laboral vigente.</p>	<p>Artículo 2°. <u>Trapiches paneleros de economía campesina.</u> Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros de economía campesina aquellos con capacidad productiva igual o menor a una y media (1.5) toneladas de caña por hora y que cumplan con el pago de la cuota de fomento panelero, sean estos de extracción campesina o étnica, <u>cuyas labores son realizadas por el propietario y/o su familia.</u></p> <p><u>Los trapiches de economía campesina, tendrán el mismo tratamiento y beneficios legales que los trapiches étnicos, y viceversa</u> los trapiches de capacidad superior, deberán acreditar el pago de la cuota de fomento panelero, además del cumplimiento de toda la reglamentación sanitaria y laboral vigente</p> <p><u>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará en qué condiciones los trapiches de capacidad superior, o que no sean operados por sus propietarios, pueden ser beneficiarios de esta ley, siempre y cuando acrediten el pago de la cuota de fomento panelero y el cumplimiento de toda la reglamentación sanitaria y laboral vigente.</u></p>

<p>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
	<p><u>Artículo 3°. Sello de garantía de proveedor.</u> Para poder acceder a los beneficios de esta ley, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de garantía de proveedor otorgado por la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces <u>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario.</u></p> <p>Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles vírgenes utilizadas, en la elaboración del producto provengan de al menos en un cincuenta por ciento (50%) de trapiches paneleros de economía campesina. El sello solo podrá ser otorgado cuando esos productores cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.</p>
<p><u>Artículo 3°. Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina.</u> Exonérese del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.</p> <p>Este beneficio también será aplicable a aquellas empresas que utilizando la panela como materia prima generen nuevos productos y a todas aquellas empresas que se dediquen a la comercialización, promoción y exportación de los mismos, sobre el porcentaje equivalente a lo comercializado, promocionado o exportado de panela.</p> <p><u>Parágrafo 1°. Para poder acceder al beneficio,</u> los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces. Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles paneleras utilizadas provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad de molienda de una y media (1.5) toneladas de caña por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El sello solo podrá ser otorgado a los productos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.</p>	<p><u>Artículo 4°. Descuentos tributarios para el fomento de la transformación la producción de panela o mieles vírgenes proveniente de trapiches de economía campesina.</u> Exonérese del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.</p> <p>Este beneficio también será aplicable a aquellas empresas que utilizando la panela como materia prima generen nuevos productos y a todas aquellas empresas que se dediquen a la comercialización, promoción y exportación de los mismos, sobre el porcentaje equivalente a lo comercializado, promocionado o exportado de panela.</p> <p><u>Las pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo que compren productos cuyo principal ingrediente o endulzante sea la panela, en cuya promoción se enfatice dicha característica, tendrán derecho a un descuento tributario equivalente al 100% del impuesto de renta asociado a las utilidades por las ventas de dichos productos que al momento de la expedición de esta ley no estén en el mercado.</u></p> <p><u>Parágrafo 1. °El descuento será aplicable desde la fecha en que se empiece a producir la panela o mieles vírgenes y tendrá una duración de siete (7) años a partir del momento en que el beneficiario empiece a recibirlo.</u> Para poder acceder al beneficio, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces. Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles paneleras utilizadas provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad de molienda de una y media (1.5) toneladas de caña por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El sello solo podrá ser otorgado a los productos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.</p>

<p align="center">TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p align="center"><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
<p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de diez (10) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 3°. Cinco años después de la entrada en vigencia de la presente ley las empresas paneleras mantendrán los beneficios tributarios que hace mención el presente artículo siempre y cuando sus utilidades netas hubiesen crecido al menos 4 puntos porcentuales respecto a la vigencia fiscal anterior y el 5% del total esas utilidades netas se reinviertan en generación de empleo formal en su empresa en la vigencia fiscal en curso.</p>	<p><u>Parágrafo 2°.</u> <u>Vencido el periodo enunciado en el parágrafo anterior, podrá seguirse beneficiando por cinco (5) años adicionales siempre y cuando al menos el 50% del ahorro sea invertido en la creación de nuevos empleos, generados durante el período previsto en el parágrafo 1° de este artículo.</u></p>
	<p><u>Artículo 5°.</u> <u>Descuentos tributarios para el fomento de la comercialización y exportación de panela proveniente de trapiches de economía campesina. Los comercializadores de panela, mieles vírgenes, o de productos cuyo principal ingrediente sea la panela, y cuya procedencia sea de trapiches de economía campesina, tendrán derecho a un descuento tributario, equivalente al 20% del impuesto de renta asociado a la comercialización o exportación de estos productos, en cuya promoción se enfatice su origen.</u></p> <p><u>Parágrafo 1.</u> <u>°El descuento será aplicable desde la fecha a partir de la cual se empiece a comercializar y exportar panela o mieles vírgenes y tendrá una duración de tres (3) años desde que el beneficiario empiece a recibirlo.</u></p>
<p>Artículo 4°. <i>Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo.</i> Establézcase una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de los costos de investigación y desarrollo en que incurran pequeñas, medianas y grandes empresas para desarrollar productos cuyo principal ingrediente sea la panela.</p> <p>Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco siete (7) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p align="center">ELIMINADO</p>
<p>Artículo 5°. <i>Incentivo a la construcción de nuevas centrales de acopio de mieles para procesamiento de panela.</i></p> <p>Exímase del pago del impuesto de renta a las centrales de acopio de mieles para procesamiento de panela, plantas productoras de panela o trapiches que sean abastecidas o provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a mil quinientos (1.500) kilogramos de caña 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).</p>	<p><u>Artículo 6°.</u> <u><i>Incentivo a la construcción de nuevas centrales de acopio de panela o mieles vírgenes para procesamiento de panela.</i></u></p> <p>Exímase del pago del impuesto de renta a las centrales de acopio de mieles para procesamiento de panela, plantas productoras de panela o trapiches <u>Tendrán derecho a un descuento tributario del valor del impuesto de renta, las centrales de acopio de panela o mieles vírgenes</u> para procesamiento de panela, que sean abastecidas o que sus insumos de producción provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros de economía campesina, <u>y que al menos el 50% de sus propietarios sean también propietarios de trapiches de economía campesina debidamente censados y certificados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario</u></p>

<p>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
<p>Parágrafo 1°. Para poder acceder a la exención tributaria, las plantas productoras de panela y centrales de acopio de mieles para procesamiento de panela deberán estar formalmente constituidas y registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas y centrales de acopio de mieles para procesamiento de panela deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal bajo la figura de contrato laboral.</p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de siete (7) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura, diseñarán un programa de fomento a la formalización de las plantas productora de panela y procesadoras de mieles paneleras, y brindarán capacitación constante sobre la ruta de implementación de dicho programa.</p>	<p>Parágrafo 1°. Para poder acceder al <u>descuento tributario</u>, las plantas productoras de panela y centrales de acopio de mieles <u>vírgenes</u> para procesamiento de panela, deberán estar formalmente constituidas y estar registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas y centrales de acopio de mieles vírgenes para procesamiento de panela deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal bajo la figura de contrato laboral; <u>excepto si se trata de asociaciones de pequeños paneleros, donde sus trabajadores sean sus propios asociados.</u></p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de siete (7) <u>cinco (5) años</u> a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura, diseñarán un programa de fomento a la formalización de las plantas productora de panela y procesadoras de mieles paneleras, y brindarán capacitación constante sobre la ruta de implementación de dicho programa.</p>
	<p><u>Artículo 7°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñarán e implementarán un programa de fomento a la formalización empresarial y laboral de las plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras.</u></p> <p><u>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) consolidará programas para trapiches paneleros +de economía campesina, en temas relacionados con buenas prácticas productivas con el fin de contribuir a aumentar la productividad y formalización laboral.</u></p>
<p>Artículo 6°. <i>Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches, adecuaciones físicas, maquinaria y equipo de los trapiches paneleros formales de economía campesina o étnica.</i> Amplíese el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para proyectos de reconversión de hornos de trapiches paneleros formales. Los porcentajes de reconocimiento quedan establecidos así: cincuenta por ciento (50%) para pequeños productores y treinta por ciento (30%) para medianos productores.</p>	<p>Artículo 8°. Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches, adecuaciones físicas, maquinaria y equipo de los trapiches paneleros formales de economía campesina o étnica. Amplíese el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para proyectos de reconversión de hornos de trapiches paneleros formales. Los porcentajes de reconocimiento quedan establecidos así: cincuenta por ciento (50%) para pequeños productores y treinta por ciento (30%) para medianos productores. <u>El Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un plan de mejoramiento para la reconversión de hornos de los trapiches, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción de los trapiches paneleros de economía campesina o étnica.</u></p> <p><u>Dicho plan deberá incluir asistencia técnica, apoyo económico, subsidios y posibilidad de acceso a crédito.</u></p>

<p>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>								
<p>Parágrafo 1°. Son pequeños y medianos productores aquellas personas que cumplan con las características que defina el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), para efectos del otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).</p> <p>Parágrafo 2°. De manera exclusiva, estarán sujetos a la presente medida aquellos proyectos de reconversión que tengan como fin principal lograr que los hornos de los trapiches paneleros no utilicen más elementos, distintos al bagazo de caña, como combustible para su funcionamiento.</p>	<p><u>Parágrafo 1°.</u> <u>La reconversión de los hornos se realizará actualizándolos hacia tecnologías limpias y de bajo costo de mantenimiento.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°.</u> <u>El Gobierno apoyará la elaboración y mejoramiento de infraestructura de los pequeños trapiches paneleros de economía campesina.</u></p> <p><u>Parágrafo 3°.</u> <u>La Agencia de Desarrollo Rural creará un programa para volver turística la actividad panelera que realizan los trapiches de economía campesina, capacitar a sus propietarios en mejoras de productividad y calidad, sostenibilidad ambiental e innovaciones tecnológicas que contribuyan a diversificar la producción.</u></p>								
<p>Artículo 7°. <i>Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.</i> Establézcase el cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a los productores de mieles paneleras, panela, panela saborizada y panela en polvo. El cobro se establecerá de acuerdo a la suma de los activos totales del productor, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), así:</p> <table border="1" data-bbox="162 1532 795 1772"> <thead> <tr> <th>Activos totales del productor (SMMLV)</th> <th>Descuento (% del valor total del registro)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Activos ≤ 100</td> <td>80%</td> </tr> <tr> <td>100 < Activos ≤ 200</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>Activos > 200</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	Activos totales del productor (SMMLV)	Descuento (% del valor total del registro)	Activos ≤ 100	80%	100 < Activos ≤ 200	50%	Activos > 200	0%	<p><u>Artículo 9°.</u> <u>Beneficios para campesinos, artesanos y emprendedores.</u> Para apoyar la creación y formalización de nuevos negocios los <u>campesinos, artesanos y pequeños emprendedores tendrán los siguientes beneficios:</u></p> <p><u>Artesanal y Emprendedor. Créese el Registro, Permiso o Notificación Sanitaria emitida por el Invima en las categorías (A) artesanal y (E) Emprendedor así:</u></p> <p><u>1. Categoría A, artesanal: para aquellos productos elaborados por campesinos y/o artesanos. El Gobierno a través del Ministerio de Agricultura reglamentará máximos de producción y características del negocio para poder acceder a esta categoría.</u></p> <p><u>2. Categoría E, emprendedor: para aquellas microempresas que en su etapa inicial por su tamaño requieren estímulo de formalización. El Gobierno a través del Ministerio del Comercio, Industria y Turismo reglamentará máximos de producción y características del negocio para poder acceder a esta categoría.</u></p> <p><u>Estas categorías tendrán un costo de una quinta parte del valor total aplicable al Registro, Permiso o Notificación Sanitaria regular. Su duración se regirá por la reglamentación vigente.</u></p> <p><u>El Invima dispondrá aquellos requisitos que garanticen inocuidad. De igual manera, el Sena desarrollará programas de buenas prácticas y mejoras de productividad.</u></p>
Activos totales del productor (SMMLV)	Descuento (% del valor total del registro)								
Activos ≤ 100	80%								
100 < Activos ≤ 200	50%								
Activos > 200	0%								

<p>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
	<p><u>Además, estas categorías darán lugar a solicitar un registro ante las Cámaras de Comercio. El Gobierno nacional fijará para este efecto dentro de los dos meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el monto correspondiente el cual deberá ser una porción sustantivamente reducida del valor total aplicable equivalente a todo el procedimiento de obtención de los registros regulares</u></p> <p><u>Parágrafo 1. En los casos, como el de la panela, donde la reglamentación no exige el Registro, Permiso o Notificación sanitaria emitida por el Invima se podrá seguir comercializando sin dicho Registro, Permiso o Notificación tal como está regulado actualmente. Sin embargo, cuando se solicite podrá tramitarse por esa categoría siempre y cuando cumpla con los requerimientos de la reglamentación.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. Los artesanos y emprendedores podrán asociarse para obtener un Registro, Permiso o Notificación de las categorías dispuestas en este artículo siempre y cuando pertenezcan a una misma región geográfica.</u></p>
	<p><u>Artículo 10. El Gobierno dará apoyos para que los pequeños productores de panela certifiquen sus productos orgánicos.</u></p>
<p>Artículo 8°. Apoyo de las alcaldías municipales y Gobernaciones Departamentales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima. Las alcaldías municipales con apoyo de las Gobernaciones están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos para realizar el trámite de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a través de las plataformas virtuales previstas por esta entidad para tal fin, así como brindar apoyo técnico y acompañamiento en los demás aspectos de la producción, en coordinación con Fedepanela o quien haga sus veces.</p> <p>Parágrafo 1°. Con el fin de realizar una correcta orientación a los ciudadanos para realizar los trámites de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), realizará capacitaciones regionales, y personalizadas, cuando se requiera, para los funcionarios que determinen las alcaldías municipales.</p>	<p>Artículo 11. Apoyo de las Alcaldías Municipales y Gobernaciones Departamentales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima. Las alcaldías municipales con apoyo de las Gobernaciones están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos <u>y propietarios de trapiches de economía campesina</u>, 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) <u>de las categorías establecidas en el artículo 9 de esta ley</u> a través de las plataformas virtuales previstas por esta entidad para tal fin, así como brindar apoyo técnico y acompañamiento en los demás aspectos de la producción, en coordinación con Fedepanela o quien haga sus veces.</p> <p>Parágrafo 1°. Con el fin de realizar una correcta orientación a los ciudadanos para realizar los trámites de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria; el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), realizará capacitaciones regionales, y personalizadas, cuando se requiera, para los funcionarios que determinen las alcaldías municipales.</p>

<p align="center">TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p align="center"><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
	<p align="center"><u>Artículo 12. Las Alcaldías y Gobernaciones promoverán la asociatividad en la producción de panela, con el propósito de fomentar esquemas locales y regionales que permitan disminuir costos en la producción, mejores controles sanitarios y facilidades para la comercialización de los productos.</u></p>
<p>Artículo 9°. Compras institucionales de panela. En todas las entidades públicas donde se preste servicio de cafetería o restaurante, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla.</p> <p>Las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deberán tener panela disponible en los puntos de atención que tengan en funcionamiento al interior de entidades públicas.</p> <p>Las Instituciones Públicas que proporcionen alimentos deberán incluir la panela como parte de la oferta a sus funcionarios.</p> <p>En todos los casos deberá preferirse el consumo de panela proveniente de pequeños productores.</p> <p>Parágrafo 1°. En todos los casos referidos la panela podrá ser provista en cualquiera de sus presentaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. El Estado exigirá al productor para acceder a este segmento del mercado, contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario, Notificación Sanitaria que emite el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y el pago de la Cuota de Fomento Panelero.</p> <p>Parágrafo 3°. La panela que se disponga en las cafeterías, restaurantes de entidades públicas, empresas privadas, colegios e instituciones educativas deberán proveerse de aquellos trapiches formales asentados en el respectivo departamento o en los aledaños, que cumplan con lo establecido en el artículo 2° del proyecto de ley y el parágrafo 2° del presente artículo.</p>	<p>Artículo 13. Compras institucionales de panela. En todas las entidades públicas donde se preste servicio de cafetería o restaurante, <u>ya sea directamente o a través de terceros</u>, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla.</p> <p>Las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deberán tener panela disponible en los puntos de atención que tengan en funcionamiento al interior de entidades públicas.</p> <p>Las Instituciones Públicas que proporcionen alimentos <u>o bebidas</u> deberán incluir la panela como parte de la oferta a sus funcionarios.</p> <p>En todos los casos <u>deberá</u> preferirse el consumo de panela proveniente pequeños <u>pequeños productores directamente de trapiches de economía campesina, sin intermediación en el proceso.</u></p> <p>Parágrafo 1°. En todos los casos referidos la panela podrá ser provista en cualquiera de sus presentaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. El Estado exigirá al productor para acceder a este segmento del mercado <u>Además de lo establecido por las leyes vigentes en relación con contratación estatal, el único requisito que el Gobierno nacional podrá exigir a un pequeño productor para que le compre su producto será cumplir con el pago de la Cuota de Fomento Panelero y el registro Invima si fuera del caso.</u></p> <p>Parágrafo 3°. La panela que se disponga en las cafeterías, restaurantes de entidades públicas, <u>e instituciones educativas públicas deberán tener su origen</u> de aquellos trapiches formales asentados en el respectivo departamento o en los aledaños, que cumplan con lo establecido en el artículo 2° del proyecto de ley y el parágrafo 2° del presente artículo <u>en trapiches paneleros de economía campesina, asentados en el respectivo municipio o departamento.</u></p>

<p>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
<p>Artículo 10. Políticas para el subsector panelero en los planes locales de desarrollo. Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera podrán 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 centrales de acopio de mieles para procesamiento de panela, así como la promoción del consumo de panela. Como parte de esos planes se encuentra el otorgamiento de terrenos en comodato o cualquier otra figura legal para la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras, la destinación de recursos para su construcción, y la creación de fondos de emprendimiento para financiar proyectos de producción y comercialización de panela granulada o en polvo y sus demás presentaciones.</p> <p>Los Gobernadores y Alcaldes podrán llevar a cabo directamente con las asociaciones de productores de trapiches de economía campesina la ejecución de dichos beneficios para pequeños productores.</p>	<p>Artículo 14. Políticas para el subsector panelero para el Sector panelero en los planes <u>municipales y departamentales de desarrollo.</u> <u>Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deberán incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción de la actividad panelera,</u> privilegiando las asociaciones de productores para la construcción de centrales de acopio de mieles para procesamiento de panela, así como la promoción del consumo de panela.</p> <p><u>Si 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 producción y comercialización de panela granulada o en polvo y sus demás presentaciones, deberán privilegiar las asociaciones de propietarios de trapiches de economía campesina.</u> Los Gobernadores y Alcaldes podrán llevar a cabo directamente con las asociaciones de productores de trapiches de economía campesina la ejecución de dichos beneficios para pequeños productores. <u>Los Gobernadores y Alcaldes podrán celebrar esos convenios directamente con las asociaciones de productores de trapiches de economía campesina.</u></p> <p><u>Los monopolios rentísticos de alcoholes y licores departamentales operados por sus industrias licoreras, deberán promover y constituir alianzas público privadas o convenios con los pequeños productores de panela y mieles vírgenes, para organizarlos con una amplia base social que incluya a todos los componentes de la cadena productiva, con la finalidad de ejecutar el diseño, montaje y operación de plantas homogeneizadoras de mieles que optimicen la calidad y las torres de destilación. De manera que la mayoría de los alcoholes y tafias necesarios para la producción de licores y subproductos para el consumo nacional y la exportación, provengan de este ejercicio.</u></p>

<p align="center">TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p align="center"><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
	<p><u>Artículo 15. Solo en los departamentos que a la fecha de expedición de la presente ley no existan licoreras de propiedad del departamento o no estén en funcionamiento, los gobernadores mediante Decreto motivado podrán decidir no ejercer el monopolio sobre la producción de licores destilados y autorizar de manera general a todos los trapiches paneleros de economía campesina y las centrales de mieles vírgenes cuya propiedad sea al menos en un 50% de pequeños productores, asentados en sus territorios, para producir y comercializar alcohol potable y bebidas alcohólicas producidos exclusivamente a partir de la caña panelera, la panela o la miel. Los licores producidos por los trapiches y centrales de mieles podrán ser comercializados en todo el territorio colombiano y estarán sujetos a los impuestos que establece la ley.</u></p> <p><u>Parágrafo: Si los Gobernadores deciden no ejercer el monopolio sobre los licores destilados, estos serán gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. El departamento no podrá, frente a los licores destilados, permanecer en el régimen de monopolio y en el régimen impositivo de manera simultánea, según lo estipula el artículo 4° de la Ley 1816 de 2016 y las leyes que lo modifiquen o adicionen.</u></p>
	<p><u>Artículo 16. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo desarrollará un programa orientado a impulsar actividades turísticas en las regiones productoras de vinos, tafias, coches, rones y licores, y en general mieles paneleras artesanales para que los turistas vivan toda la experiencia de la elaboración de dichos productos junto a las familias campesinas. El programa tendrá como nombre “La Ruta Dulce”.</u></p> <p><u>Las familias campesinas recibirán apoyo del Gobierno nacional para la adecuación de sus viviendas y capacitación para recibir y atender visitantes nacionales y extranjeros.</u></p>
<p>Artículo 11. <i>Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.</i> Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos físico-químicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia, deberá hacerse previo un estudio científico del más alto nivel, concertado con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a todos los productores de panela.</p>	<p>Artículo 17. <i>Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.</i> Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos físico-químicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia, deberá hacerse previo un estudio científico del más alto nivel, concertado con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a todos los productores de panela de las diferentes regiones.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
<p>Artículo 12. Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto en cuyo empaque se promoció como panela y no cumpla con la tabla de requisitos físico-químicos para la producción de panela moldeada y granulada, correcta en base seca, definida en la presente ley.</p> <p>En aras de prevenir que el azúcar se utilice para la producción de panela, corresponde al Invima controlar, a través de inspecciones y toma de muestras, el cumplimiento de los requisitos sanitarios y fisicoquímicos de ese producto sea nacional o importado. El Invima y el ministerio de Salud y Protección Social, establecerán los estándares sanitarios para el azúcar importado y de producción nacional.</p> <p>La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), sancionará marcas, productores, e importadores, que comercialicen con el nombre de panela, productos que no cumplen los requisitos establecidos en el artículo 6° de la presente ley.</p> <p>Las autoridades aduaneras y sanitarias ejercerán estrictos controles en la importación de azúcar, para garantizar su inocuidad y asegurar la trazabilidad de su destino.</p>	<p>Artículo 18. Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto que en cuyo su empaque se promoció como panela y no cumpla con la tabla de los requisitos físico-químicos para la producción de panela moldeada y granulada, correcta en base seca, definida en la presente ley.</p> <p>En aras de prevenir que el azúcar se utilice para la producción de panela, corresponde al Invima controlar, a través de inspecciones y toma de muestras, el cumplimiento de los requisitos sanitarios y fisicoquímicos de ese producto, sea nacional o importado. El Invima y el Ministerio de Salud y Protección Social, establecerán los estándares sanitarios para el azúcar importado y de producción nacional.</p> <p>La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), sancionará marcas, productores, e importadores, que comercialicen con el nombre de panela, productos que no cumplen los requisitos establecidos en la presente ley.</p> <p>Las autoridades aduaneras y sanitarias ejercerán estrictos controles en la importación de azúcar, para garantizar su inocuidad y asegurar la trazabilidad de su destino.</p> <p><u>Parágrafo 1°. Con el propósito de analizar la calidad de la panela y las mieles vírgenes producidas en el territorio nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará un plan para la construcción y puesta en marcha de laboratorios especializados en el tema.</u></p>
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 19. 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 <u>a las dinámicas del mercado en su fase de producción y comercialización de panela y mieles vírgenes, analizando entre otros, el aparente abuso de posición dominante</u> de panela por parte de comerciantes en centrales mayoristas, mercados semanales y grandes cadenas.</p> <p>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, 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.</p>

<p align="center">TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p align="center"><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
<p>Artículo 14. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 40 de 1990, el cual quedara de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 5°. Prohibir la utilización de azúcar como insumo en la fabricación de la panela.</p> <p>Parágrafo 1°. Prohibir la utilización de hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos y demás contaminantes y mieles de ingenio de afecten la calidad nutritiva de la panela o ponga en peligro la salud humana.</p> <p>Parágrafo 2° Sanciones. Quien utilice los productos o insumos anteriormente establecidos, incurrirá en las siguientes sanciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Multas de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en primera vez. 2. Cierre del establecimiento por noventa (90) días hábiles, en la segunda vez y multa de mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. 3. Cancelación del registro de inscripción ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y cierre definitivo del establecimiento, en la tercera vez. 	<p>Artículo 20. Modifíquese el artículo 5° de la ley 40 de 1990, el cual quedara de la siguiente manera: El nuevo texto es el siguiente:</p> <p>Artículo 5°. Prohibir la utilización de azúcar como insumo en la fabricación de la panela. <u>La producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, debe responder a los requisitos Físico Químicos establecidos en la reglamentación.</u></p> <p><u>Parágrafo 1°. Queda prohibida la utilización del azúcar como insumo en la fabricación de la panela. Quien lo haga y utilice</u> 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, <u>incurrirá en las siguientes sanciones:</u></p> <p><u>Parágrafo 2°: Sanciones.</u> Quien utilice los productos o insumos anteriormente establecidos, incurrirá en las siguientes sanciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Multas de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en la primera vez. 2. <u>Cierre del establecimiento hasta por sesenta (60) noventa (90) treinta (30) días hábiles en la segunda vez y multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</u> 3. Cancelación del registro de inscripción ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y cierre definitivo del establecimiento, en la tercera vez. <p>Parágrafo 2°. Las anteriores sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.</p>
<p>Artículo 15. Control de la Superintendencia de Industria y Comercio. Otórguese a la Superintendencia de Industria y Comercio un plazo de seis (6) meses 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.</p> <p>Parágrafo: La Superintendencia de Industria y Comercio, de oficio o a petición de parte, velará por que toda persona natural o jurídica que se dedique a la distribución y comercialización de panela, compre a los productores que cumplan con las disposiciones legales en materia sanitaria, laboral y de medio ambiente.</p>	<p align="center">ELIMINADO</p>

<p>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA</p>	<p><u>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO</u></p>
<p>Artículo 16. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, mediante la creación de un Clúster o el mecanismo que determine más adecuado, deberá adoptar medidas y políticas tendientes a promover y aumentar la competitividad de la industria panelera; y deberá adoptar las medidas necesarias para articular los programas y actividades que otras entidades del ordena nacional estén ejecutando en relación a la competitividad del sector panelero.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá rendir un informe anual al Congreso donde presente las medidas y actividades que haya adoptado en ejecución de lo dispuesto en el presente artículo, incluyendo la información relativa a las demás entidades que haya articulado.</p>	<p>Artículo 21. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo <u>deberá desarrollar los mecanismos para que se consolide</u> que determine más adecuados, deberá adoptar medidas y políticas tendientes a promover y aumentar la competitividad de la industria panelera; y deberá adoptar <u>la cadena productiva de la panela, con especial énfasis en los trapiches de economía campesina.</u></p> <p><u>Además, deberá adoptar medidas tendientes a aumentar la competitividad de la producción panelera y</u> articular los programas y actividades que otras entidades del ordena nacional estén ejecutando en relación a la competitividad del sector panelero.</p> <p><u>Durante los tres años siguientes a la promulgación de esta ley y de manera anual, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá rendir un informe anual al Congreso donde presente las medidas y actividades que ha desarrollado en relación con lo dispuesto en este artículo y en el artículo 16 de esta ley.</u></p>
<p>Artículo 17. El Ministerio de Agricultura, en coordinación con la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), implementarán un programa permanente y planificado de responsabilidad social empresarial, en el que todas las plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras o trapiches podrán asumir un compromiso voluntario de suministrar panela de manera gratuita, en poblaciones altamente vulnerables y con índice de desnutrición.</p>	<p>Artículo 22. El Ministerio de Agricultura, en coordinación con la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela); implementará un programa permanente y planificado de responsabilidad social empresarial, en el que todas las plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras o trapiches podrán asumir un compromiso voluntario de suministrar panela de manera gratuita, en poblaciones altamente vulnerables y con índice de desnutrición.</p>
	<p>Artículo 23. <u>Modifíquese el párrafo 2° del artículo 7° de la Ley 40 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:</u></p> <p><u>“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 mieles vírgenes 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 que no haya pagado la Cuota de Fomento Panelero.</u></p>
<p>Artículo 18. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, rindo **Ponencia Positiva** y solicito a los miembros de la Comisión tercera del Senado de la República **aprobar** El Proyecto de ley 156 de 2018 Senado, 113 de 2017 Cámara, “por medio de la cual se generan


 MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
 SENADORA
 PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

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

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE
SENADO**

**PROYECTO DE LEY 156 DE 2018 SENADO,
113 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto de ley busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados. 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°. *Trapiches paneleros de economía campesina.* Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros de economía campesina aquellos con capacidad productiva igual o menor a una y media (1.5) toneladas de caña por hora y que cumplan con el pago de la cuota de fomento panelero, sean estos de extracción campesina o étnica, cuyas labores son realizadas por el propietario y/o su familia.

Los trapiches de economía campesina, tendrán el mismo tratamiento y beneficios legales que los trapiches étnicos, y viceversa.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará en qué condiciones los trapiches de capacidad superior, o que no sean operados por sus propietarios, pueden ser beneficiarios de esta ley, siempre y cuando acrediten el pago de la cuota de fomento panelero y el cumplimiento de toda la reglamentación sanitaria y laboral vigente.

Artículo 3°. *Sello de garantía de proveedor.* Para poder acceder a los beneficios de esta ley, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de garantía de proveedor otorgado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario.

Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles vírgenes utilizadas, provengan de al menos en un cincuenta por ciento (50%) de trapiches paneleros de economía campesina. El sello solo podrá ser otorgado cuando esos productores cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.

Artículo 4°. *Descuentos tributarios para la producción de panela o mieles vírgenes*

proveniente de trapiches de economía campesina. Las pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo que compren productos cuyo principal ingrediente o endulzante sea la panela, en cuya promoción se enfatice dicha característica, tendrán derecho a un descuento tributario equivalente al 100% del impuesto de renta asociado a las utilidades por las ventas de dichos productos que al momento de la expedición de esta ley no estén en el mercado.

Parágrafo 1°. El descuento será aplicable desde la fecha en que se empiece a producir la panela o mieles vírgenes y tendrá una duración de siete (7) años a partir del momento en que el beneficiario empiece a recibirlo.

Parágrafo 2°. Vencido el periodo enunciado en el parágrafo anterior, podrá seguirse beneficiando por cinco (5) años adicionales siempre y cuando al menos el 50% del ahorro sea invertido en la creación de nuevos empleos, generados durante el período previsto en el parágrafo 1° de este artículo.

Artículo 5°. *Descuentos tributarios para el fomento de la comercialización y exportación de panela proveniente de trapiches de economía campesina.* Los comercializadores de panela, mieles vírgenes, o de productos cuyo principal ingrediente sea la panela, y cuya procedencia sea de trapiches de economía campesina, tendrán derecho a un descuento tributario, equivalente al 20% del impuesto de renta asociado a la comercialización o exportación de estos productos, en cuya promoción se enfatice su origen.

Parágrafo 1°. El descuento será aplicable desde la fecha a partir de la cual se empiece a comercializar y exportar panela o mieles vírgenes y tendrá una duración de tres (3) años desde que el beneficiario empiece a recibirlo.

Artículo 6°. *Incentivo a la construcción de nuevas centrales de acopio de panela o mieles vírgenes para procesamiento de panela.* Tendrán derecho a un descuento tributario del valor del impuesto de renta, las centrales de acopio de panela o mieles vírgenes para procesamiento de panela, que sean abastecidas o que sus insumos de producción provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros de economía campesina, y que al menos el 50% de sus propietarios sean también propietarios de trapiches de economía campesina debidamente censados y certificados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario.

Parágrafo 1°. Para poder acceder al descuento tributario, las plantas productoras de panela y centrales de acopio de mieles vírgenes para procesamiento de panela, deberán estar formalmente constituidas y estar registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas y centrales de acopio de mieles vírgenes para procesamiento de panela deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal excepto si se trata de asociaciones de

pequeños paneleros, donde sus trabajadores sean sus propios asociados.

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

Artículo 7°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñarán e implementarán un programa de fomento a la formalización empresarial y laboral de las plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) consolidará programas para trapiches paneleros de economía campesina, en temas relacionados con buenas prácticas productivas con el fin de contribuir a aumentar la productividad y formalización laboral.

Artículo 8°. El Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un plan de mejoramiento para la reconversión de hornos de los trapiches, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción de los trapiches paneleros de economía campesina o étnica.

Dicho plan deberá incluir asistencia técnica, apoyo económico, subsidios y posibilidad de acceso a crédito.

Parágrafo 1°. La reconversión de los hornos se realizará actualizándolos hacia tecnologías limpias y de bajo costo de mantenimiento.

Parágrafo 2°. El Gobierno apoyará la elaboración y mejoramiento de infraestructura de los pequeños trapiches paneleros de economía campesina.

Parágrafo 3°. La Agencia de Desarrollo Rural creará un programa para volver turística la actividad panelera que realizan los trapiches de economía campesina, capacitar a sus propietarios en mejoras de productividad y calidad, sostenibilidad ambiental e innovaciones tecnológicas que contribuyan a diversificar la producción.

Artículo 9°. *Beneficios para campesinos, artesanos y emprendedores.* Para apoyar la creación y formalización de nuevos negocios los campesinos, artesanos y pequeños emprendedores tendrán los siguientes beneficios;

Artesanal y Emprendedor. Créese el Registro, Permiso o Notificación Sanitaria emitida por el Invima en las categorías (A) Artesanal y (E) Emprendedor así:

1. Categoría A, artesanal: para aquellos productos elaborados por campesinos y/o artesanos. El Gobierno a través del Ministerio de Agricultura reglamentará máximos de producción y características del negocio para poder acceder a esta categoría.
2. Categoría E, emprendedor: para aquellas microempresas que en su etapa inicial por su tamaño requieren estímulo de

formalización. El Gobierno a través del Ministerio del Comercio, Industria y Turismo reglamentará máximos de producción y características del negocio para poder acceder a esta categoría.

Estas categorías tendrán un costo de una quinta parte del valor total aplicable al Registro, Permiso o Notificación Sanitaria regular. Su duración se registrará por la reglamentación vigente.

El Invima dispondrá aquellos requisitos que garanticen inocuidad. De igual manera, el Sena desarrollará programas de buenas prácticas y mejoras de productividad.

Además, estas categorías darán lugar a solicitar un registro ante las Cámaras de Comercio. El Gobierno nacional fijará para este efecto dentro de los dos meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el monto correspondiente el cual deberá ser una porción sustantivamente reducida del valor total aplicable equivalente a todo el procedimiento de obtención de los registros regulares

Parágrafo 1°. En los casos, como el de la panela, donde la reglamentación no exige el Registro, Permiso o Notificación sanitaria emitida por el Invima se podrá seguir comercializando sin dicho Registro, Permiso o Notificación tal como está regulado actualmente. Sin embargo, cuando se solicite podrá tramitarse por esa categoría siempre y cuando cumpla con los requerimientos de la reglamentación.

Parágrafo 2°. Los artesanos y emprendedores podrán asociarse para obtener un Registro, Permiso o Notificación de las categorías dispuestas en este artículo siempre y cuando pertenezcan a una misma región geográfica.

Artículo 10. El Gobierno dará apoyos para que los pequeños productores de panela certifiquen sus productos orgánicos.

Artículo 11. *Apoyo de las Alcaldías Municipales y Gobernaciones Departamentales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.* Las alcaldías municipales con apoyo de las Gobernaciones están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos y propietarios de trapiches de economía campesina, 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) de las categorías establecidas en el artículo 9° de esta ley.

Parágrafo 1°. Con el fin de realizar una correcta orientación a los ciudadanos para los trámites de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria; el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), realizará capacitaciones regionales para los funcionarios que determinen las alcaldías municipales.

Artículo 12. Las Alcaldías y Gobernaciones promoverán la asociatividad en la producción de panela, con el propósito de fomentar esquemas locales y regionales que permitan disminuir costos en la producción, mejores controles sanitarios y facilidades para la comercialización de los productos.

Artículo 13. *Compras institucionales de panela.* En todas las entidades públicas donde se preste servicio de cafetería o restaurante, ya sea directamente o a través de terceros, 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.

Las Instituciones Públicas que proporcionen alimentos o bebidas deberán incluir la panela como parte de la oferta a sus funcionarios.

En todos los casos deberá preferirse el consumo de panela proveniente directamente de trapiches de economía campesina, sin intermediación en el proceso.

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

Parágrafo 2°. Además de lo establecido por las leyes vigentes en relación con contratación estatal, el único requisito que el Gobierno nacional podrá exigir a un pequeño productor para que le compre su producto será cumplir con el pago de la Cuota de Fomento Panelero y el registro Invima si fuera del caso.

Parágrafo 3°. La panela que se disponga en las cafeterías, restaurantes de entidades públicas, e instituciones educativas públicas deberán tener su origen en trapiches paneleros de economía campesina, asentados en el respectivo municipio o departamento.

Artículo 14. *Políticas para el Sector panelero en los planes municipales y departamentales de desarrollo.* Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deberán incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción de la actividad panelera

Si 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 producción y comercialización de panela granulada o en polvo y sus demás presentaciones, deberán privilegiar las asociaciones de propietarios de trapiches de economía campesina. Los Gobernadores y Alcaldes podrán celebrar esos convenios directamente con las asociaciones de productores de trapiches de economía campesina.

Los monopolios rentísticos de alcoholes y licores departamentales operados por sus industrias licoreras, deberán promover y constituir alianzas público privadas o convenios con los pequeños productores de panela y mieles vírgenes, para organizarlos con una amplia base social que incluya a todos los componentes de la cadena productiva, con la finalidad de ejecutar el diseño, montaje y operación de plantas homogeneizadoras de mieles que optimicen la calidad y las torres de destilación. De manera que la mayoría de los alcoholes y tafias necesarios para la producción de licores y subproductos para el consumo nacional y la exportación, provengan de este ejercicio.

Artículo 15. Solo en los departamentos que a la fecha de expedición de la presente ley no existan licoreras de propiedad del departamento o no estén en funcionamiento, los Gobernadores mediante Decreto motivado podrán decidir no ejercer el monopolio sobre la producción de licores destilados y autorizar de manera general a todos los trapiches paneleros de economía campesina y las centrales de mieles vírgenes cuya propiedad sea al menos en un 50% de pequeños productores, asentados en sus territorios, para producir y comercializar alcohol potable y bebidas alcohólicas producidos exclusivamente a partir de la caña panelera, la panela o la miel. Los licores producidos por los trapiches y centrales de mieles podrán ser comercializados en todo el territorio colombiano y estarán sujetos a los impuestos que establece la ley.

Parágrafo: Si los gobernadores deciden no ejercer el monopolio sobre los licores destilados, estos serán gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. El departamento no podrá, frente a los licores destilados, permanecer en el régimen de monopolio y en el régimen impositivo de manera simultánea, según lo estipula el artículo 4° de la Ley 1816 de 2016 y las leyes que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 16. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo desarrollará un programa orientado a impulsar actividades turísticas en las regiones productoras de vinos, tafias, coches, rones y licores, y en general mieles paneleras artesanales para que los turistas vivan toda la experiencia de la elaboración de dichos productos junto a las familias campesinas. *El programa tendrá como nombre “La Ruta Dulce”.*

Las familias campesinas recibirán apoyo del Gobierno nacional para la adecuación de sus viviendas y capacitación para recibir y atender visitantes nacionales y extranjeros.

Artículo 17. *Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.* Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos físico-químicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia, deberá hacerse previo un estudio científico del más alto nivel, concertado con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a los productores de panela de las diferentes regiones.

Artículo 18. Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto que en su empaque se promocione como panela y no cumpla con los requisitos físico-químicos para la producción de panela moldeada y granulada, correcta en base seca, definida en la presente ley.

En aras de prevenir que el azúcar se utilice para la producción de panela, corresponde al Invima controlar, a través de inspecciones y toma de muestras, el cumplimiento de los requisitos sanitarios y fisicoquímicos de ese producto, sea nacional o importado. El Invima y el Ministerio de Salud y Protección Social, establecerán los estándares sanitarios para el azúcar importado y de producción nacional.

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), sancionará marcas, productores, e importadores, que comercialicen con el nombre de panela, productos que no cumplen los requisitos establecidos en la presente ley.

Las autoridades aduaneras y sanitarias ejercerán estrictos controles en la importación de azúcar, para garantizar su inocuidad y asegurar la trazabilidad de su destino.

Parágrafo 1°. Con el propósito de analizar la calidad de la panela y las mieles vírgenes producidas en el territorio nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará un plan para la construcción y puesta en marcha de laboratorios especializados en el tema.

Artículo 19. 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 a las dinámicas del mercado en su fase de producción y comercialización de panela y mieles vírgenes, analizando entre otros, el aparente abuso de posición dominante 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, 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 20. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 40 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

Artículo 5°. La producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, debe responder a los requisitos físico-químicos establecidos en la reglamentación.

Parágrafo 1°. Queda prohibida la utilización del azúcar como insumo en la fabricación de la panela. Quien lo haga y 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 cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en la primera vez.
2. Cierre del establecimiento hasta por sesenta (60) días en la segunda vez y multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. Cancelación del registro de inscripción ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) 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 21. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo deberá desarrollar los mecanismos para que se consolide la cadena productiva de la panela, con especial énfasis en los trapiches de economía campesina.

Además, deberá adoptar medidas tendientes a aumentar la competitividad de la producción panelera y articular los programas y actividades que otras entidades estén ejecutando en relación a la competitividad del sector panelero.

Durante los tres años siguientes a la promulgación de esta ley y de manera anual, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá rendir un informe anual al Congreso donde presente las medidas y actividades que ha desarrollado en relación con lo dispuesto en este artículo y en el artículo 16 de esta ley.

Artículo 22. El Ministerio de Agricultura implementará un programa permanente y planificado de responsabilidad social empresarial, en el que todas las plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras o trapiches podrán asumir un compromiso voluntario de suministrar panela de manera gratuita, en poblaciones altamente vulnerables y con índice de desnutrición.

Artículo 23. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 7° de la Ley 40 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:

Parágrafo 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 mieles vírgenes 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 que no haya pagado la Cuota de Fomento Panelero.

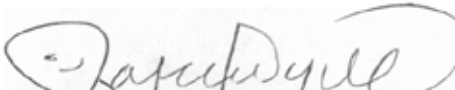
Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

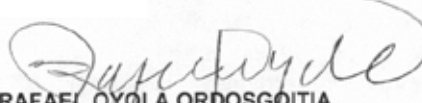
Bogotá, D. C., 29 de abril de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 156 de 2018 Senado, “*por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones*”



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de cincuenta y dos (52) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE ANUNCIANTES DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA, 256 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Honorable

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Presidente

henriquezpinedo@gmail.com

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario

alsecretariocomision7senado@gmail.com

controlpoliticoconexion7senado@gmail.com

comision.septima@senado.gov.co

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Congreso de la República

Asunto: Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, 256 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

La Asociación Nacional de Anunciantes de Colombia (ANDA), es una organización gremial, sin ánimo de lucro, que en nuestro país vela por la mejor garantía del derecho a la libre expresión comercial de aquellas empresas que dan a conocer al público sus productos y servicios, a través del mercadeo y la publicidad.

Estas empresas, denominadas anunciantes, hacen parte de la cadena de valor de la industria de la comunicación comercial, la cual comprende además

a los medios de comunicación, las agencias de publicidad, los productores de contenidos en todos los soportes comerciales disponibles, así como los diseñadores, prestadores de servicios publicitarios, y de manera ampliada a los transportadores, tenderos, e incluso los productores de materias primas, base imprescindible de los productos comercializados.

La ANDA, lidera y promueve los esfuerzos de la industria por consolidar prácticas de comunicación comercial leales con la competencia, responsables con el consumidor y comprometidas con el país. Con este propósito, desde hace 40 años venimos apoyando los esfuerzos de autorregulación y cumplimiento legal de la industria, recientemente materializados en la creación de la **Comisión Colombiana para la Autorregulación de la Comunicación Comercial**. Esta nueva entidad, nacida como una corporación sin ánimo de lucro, y estructurada con el acompañamiento de organismos internacionales como la Federación Mundial de Anunciantes (WFA) y el Concejo Internacional para la Autorregulación Publicitaria (ICAS) de los cuales hacemos parte, recoge la experiencia acumulada por los mecanismos de autorregulación más avanzados del mundo que constituyen un ejemplo y modelo a seguir.

Esta industria, y en particular, las empresas anunciantes afiliadas a la ANDA, reconocen y comparten los propósitos que orientan el desarrollo de iniciativas legislativas como la actualmente comentada. Entendiendo estos como: 1) ofrecer un marco comprensivo para facilitar la promoción de hábitos de vida saludable, los cuales se ven representados por estilos de vida más activos, y 2) la conciencia sobre la importancia de una alimentación saludable, en el marco de la ley “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”.

Con plena convicción sobre la importancia de los fines descritos y reconociendo los importantes avances logrados en el articulado del proyecto de ley 019/256 hasta el momento, respetuosamente me pongo a su disposición para compartir ideas y comentarios en el marco de este proceso legislativo, participativo y democrático, cuando la honorable Mesa Directiva de la comisión lo estime oportuno.

Agradezco su amable atención y me despido cordialmente.

ELIZABETH MELO ACEVEDO
 Presidente Ejecutiva

**LA COMISIÓN SÉPTIMA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.**

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de abril del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

Concepto: Asociación Nacional de Anunciantes - 40 Aniversario (ANDA).

Refrendado por: Doctora *Elizabeth Melo Acevedo*.

Al Proyecto de ley número: 256 de 2018 Senado y 019 de 2017 Cámara

Título del Proyecto: *por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: Tres (03) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado

Día: Jueves once (11) de abril de 2019

Hora: 11:35 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



CONTENIDO

Gaceta número 277 - lunes 29 de abril de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República al Proyecto de ley número 139 de 2018 Senado, por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público-privada. 1

Proyecto de ley 156 de 2018 Senado, 113 de 2017 Cámara, por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones. 4

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la asociación nacional de anunciantes de Colombia al proyecto de ley número 019 de 2017 cámara, 256 de 2018 Senado por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones 31