

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2017

**“Por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La caña fue traída hace varios siglos al continente americano por los españoles, sembrándose las primeras plantaciones en “el territorio colombiano hacia el año 1519, más exactamente en la ciudad de Santa María la Antigua del Darién (Urabá-Chocó)”<sup>1</sup>, y junto a ella también llegaron los trapiches y la molienda a extensas regiones de nuestro país.

El cultivo de caña es una actividad agrícola de gran importancia socioeconómica para Colombia, pues “ocupa el segundo lugar en extensión después del café”<sup>2</sup>, de igual forma, este cultivo constituye el sustento de muchos hogares, al explotarse de manera tradicional y artesanal con muy poco grado de tecnificación.

Ahora bien, según información reportada en el Censo Nacional Agropecuario 2014-2015<sup>3</sup>, para el año 2015 el área sembrada de caña en Colombia fue de 367.251 hectáreas en 162.994 unidades productoras, precisando el DANE que el área cosechada fue de 308.490 hectáreas, con un rendimiento promedio de 6,41 toneladas de panela por hectárea, como se evidencia en el siguiente cuadro:

<b>ÁREA, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO NACIONAL</b>						
<b>Nacional</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015*</b>
<b>Área sembrada (Ha)</b>	237.406	232.386	239.200	241.794	248.494	367.251
<b>Area Cosechada</b>	198.669	196.416	201.624	212.265	217.215	308.490
<b>Producción (Ton)</b>	1.225.874	1.216.092	1.253.993	1.330.809	1.387.388	1.977.421
<b>Rendimiento (Ton Panela/ha)</b>	6,17	6,19	6,22	6,27	6,39	6,41

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (002 - Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC).

<sup>1</sup>[http://www.elmundo.com/porta/cultura/cultural/la\\_panela.php#.WLGUEjvhDIU](http://www.elmundo.com/porta/cultura/cultural/la_panela.php#.WLGUEjvhDIU)

<sup>2</sup>[http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2004\\_diciembre.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2004_diciembre.pdf)

<sup>3</sup> 002 - Cifras Sectoriales - 2016 Junio Panela - SIOC

Por lo enunciado, es necesario dar a conocer cómo se encuentran distribuidas las hectáreas sembradas de caña panelera en Colombia, por departamento, veamos<sup>4</sup>:

### ÁREA SEMBRADA POR DEPARTAMENTO SEGÚN CNA Y FEDEPANELA

Departamento	Área sembrada - CNA DANE
Nariño	34.464
Santander	42.690
Choco	14.793
Cundinamarca	51.453
Huila	19.295
Boyacá	28.942
Guainía	5.464
Amazonas	5.463
Antioquia	45.021
Vichada	4.793
Cauca	20.367
Risaralda	8.004
Magdalena	3.494
Norte de Santander	12.807
Caldas	15.007
Tolima	17.076
Putumayo	4.803
Caquetá	6.646
Cesar	4.824
Valle del Cauca	8.540
Vaupés	1.302
Arauca	1.281
Meta	2.664
La Guajira	1.186

<sup>4</sup> Respuesta Ministerio de Agricultura a Derecho de Petición – 05/abril/2017.

Bolívar	2.358
Casanare	1.174
Guaviare	1.281
Córdoba	750
Quindío	747
Sucre	459
San Andrés	64
Atlántico	39
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>367.251</b>

Departamento	Proyecciones 2016 FEDEPANELA (área sembrada - ha)
Amazonas	3
Antioquia	39.843
Arauca	22
Bolívar	1.280
Boyacá	23.124
Caldas	12.168
Caquetá	5.153
Casanare	214
Cauca	16.489
Cesar	3.414
Choco	3.775
Córdoba	400
Cundinamarca	42.231
Guaviare	870
Huila	12.724
La Guajira	82
Meta	1.430
Nariño	17.684
Norte de Santander	9.698

Putumayo	3.049
Quindío	560
Risaralda	4.308
Santander	26.254
Sucre	300
Tolima	14.634
Valle del Cauca	7.243
Vaupés	22
Vichada	305
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>247.279</b>

En consideración a lo anterior, resulta significativo precisar que la caña panelera “se cultiva en 511 municipios de 28 departamentos y es el eje de la economía de cerca de 117 municipios”<sup>5</sup>, concentrándose el 83% del área cultivada en los departamentos de Cundinamarca, Cauca, Antioquia, Santander, Boyacá, Nariño, Valle del Cauca, Tolima, Caldas, Norte de Santander, Risaralda y Huila. En relación 17% restante, este se encuentra distribuido entre los demás departamentos.

Ahora bien, a continuación, se precisarán los datos de área, producción y rendimiento de los departamentos catalogados como los mayores “cultivadores”<sup>6</sup> de caña panelera, según los reportes que arrojó el Censo Nacional Agropecuario 2014-2015<sup>7</sup>:

## BOYACÁ

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	24.237	23.670	22.578	22.520	23.313	28.942
Área Cosechada	12.810	12.471	15.262	16.611	16.750	23.733
Producción (Ton)	160.677	159.752	176.193	181.448	182.669	109.698
Rendimiento (Ton Panela/ha)	12,54	12,81	11,54	10,92	10,91	4,62

<sup>5</sup>002 - Cifras Sectoriales - 2016 Junio Panela - SIOC

<sup>6</sup> <https://definiciona.com/cultivador/>: Cultivador: Este término etimológicamente proviene del verbo activo transitivo “cultivar” y del sufijo “dor” que indica el que suele realizar la acción. **La definición de cultivador hace referencia al que labora, ara, cultiva, planta, cría.**

<sup>7</sup>002 - Cifras Sectoriales - 2016 Junio Panela - SIOC

## SANTANDER

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	25.008	24.100	24.783	25.526	26.268	42.690
Área Cosechada	17.132	17.522	17.968	21.767	22.188	35.005
Producción (Ton)	227.617	232.111	238.013	285.512	299.176	232.348
Rendimiento (Ton Panela/ha)	13,29	13,25	13,25	13,12	13,48	6,64

## CUNDINAMARCA

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	46.693	42.715	43.850	42.341	42.678	51.453
Área Cosechada	44.854	40.403	40.685	41.243	41.455	42.192
Producción (Ton)	216.091	186.815	193.083	193.030	195.039	149.504
Rendimiento (Ton Panela/ha)	4,82	4,62	4,75	4,68	4,70	3,54

## ANTIOQUIA

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	41.102	37.713	39.686	39.542	40.020	45.021
Área Cosechada	39.182	36.242	37.727	38.300	38.905	36.918
Producción (Ton)	162.647	148.949	156.133	161.217	164.053	144.001
Rendimiento (Ton Panela/ha)	4,15	4,11	4,14	4,21	4,22	3,90

## RISARALDA – QUINDÍO

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	4.497	4.322	4.371	4.518	4.803	8.751
Área Cosechada	4.315	4.089	4.092	4.163	4.351	7.177
Producción (Ton)	28.922	28.334	28.000	29.950	31.141	34.063
Rendimiento (Ton Panela/ha)	6,70	6,93	6,84	7,19	7,16	4,75

## VALLE DEL CAUCA

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	7.594	6.694	6.462	6.992	7.093	8.540
Área Cosechada	6.568	6.299	5.942	6.771	6.952	7.003
Producción (Ton)	37.487	35.208	32.913	43.274	44.608	41.429
Rendimiento (Ton Panela/ha)	5,71	5,59	5,54	6,39	6,42	5,92

## NARIÑO

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	14.778	17.739	18.812	17.647	17.790	34.464
Área Cosechada	11.341	13.693	15.543	15.152	15.561	28.261
Producción (Ton)	78.768	100.855	103.123	104.138	106.753	149.391
Rendimiento (Ton Panela/ha)	6,95	7,37	6,63	6,87	6,86	5,29

## HUILA

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	7.002	7.462	12.558	12.589	12.790	19.295
Area Cosechada	5.925	6.347	5.237	5.951	6.746	15.822
Producción (Ton)	48.633	52.131	42.472	44.932	52.530	80.162
Rendimiento (Ton Panela/ha)	8,21	8,21	8,11	7,55	7,79	5,07

## TOLIMA

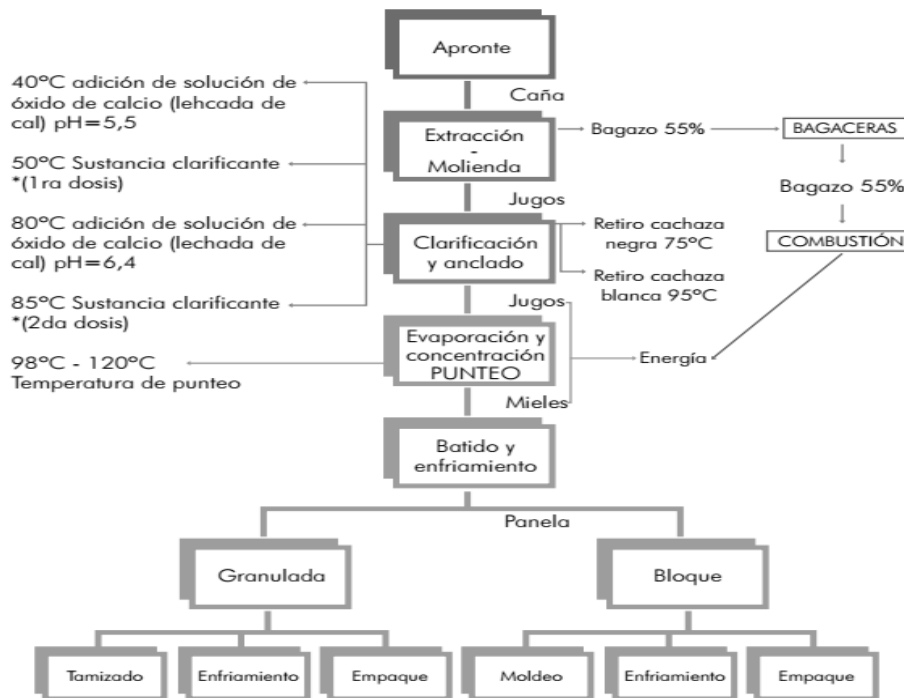
Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)	12.930	11.680	13.885	14.067	14.856	17.076
Area Cosechada	10.423	10.179	11.495	12.838	13.309	14.002
Producción (Ton)	55.249	54.244	62.864	68.134	71.005	57.223
Rendimiento (Ton Panela/ha)	5,30	5,33	5,47	5,31	5,33	4,09

## OTROS DEPARTAMENTOS (CALDAS, CAQUETÁ, CAUCA, NORTE DE SANTANDER)

Nacional	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Área sembrada (Ha)						54.827
Area Cosechada						44.959
Producción (Ton)						189.318
Rendimiento (Ton Panela/ha)						4,21

Por lo expuesto, es necesario señalar que la producción de caña panelera se encuentra ampliamente distribuida en la geografía colombiana, siendo una actividad frecuente en casi todos los departamentos del país, no obstante, dentro de los departamentos Colombianos con mayor cantidad de **área sembrada** y **área cosechada** de caña panelera, se encuentran Cundinamarca, Antioquia y Santander (42-51 ha) y (32-45 ha), siendo Santander, Valle del Cauca y Nariño los departamentos que presentan los **mayores rendimientos**, al generar entre 5.92 a 6.64 toneladas de panela por hectárea.

Una vez definidos los datos más relevantes de la caña panelera, seguidamente se explicará cual es el proceso que se sigue post-corte, para poder llegar al producto final como lo es la panela:



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP

Lo anterior permite evidenciar que el sector panelero es una “agroindustria”<sup>8</sup> de gran importancia, al estar compuesta por miles de familias campesinas, quienes, mediante un laborioso proceso completamente natural, convierten el jugo de la caña, en panela, producto alimenticio de reconocidas cualidades energéticas y nutricionales.”<sup>9</sup>

La panela, surge del acto de panificar el jugo de caña, deshidratándolo y solidificándolo en paneles de diferentes formas. Para su producción, “el jugo de la caña es cocido a altas temperaturas hasta formar una melaza densa, luego se pasa a unos moldes en forma de prisma donde se deja secar hasta que se solidifica o cuaja, este proceso es realizado en pequeños molinos de caña rurales denominados trapiches”<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Según la organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: La agroindustria se refiere a la subserie de actividades de manufacturación mediante las cuales se elaboran materias primas y productos intermedios derivados del sector agrícola. **La agroindustria significa así la transformación de productos procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca.** - <http://www.fao.org/docrep/w5800s/w5800s12.htm>

<sup>9</sup> [www.fedepanela.org.co](http://www.fedepanela.org.co)

<sup>10</sup> <http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/files/Panela.pdf>

Algunas denominaciones del producto que se emplean en América Latina son las siguientes: “Panela (Colombia, Guatemala, Panamá, Ecuador, Bolivia), Chancaca (Perú y Chile), Rapadura (Brasil, Argentina), Raspadura (República Dominicana, Ecuador), Papelón (Venezuela), Piloncillo (México), Tapa Dulce (Costa Rica), Atado de Dulce (Nicaragua), Empalizado (Bolivia)”<sup>11</sup>.

Ahora bien, según estudios realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, 25 países en el mundo producen panela, “ocupando Colombia el segundo lugar después de la India, con una producción cercana a 1.400.000 toneladas al año,”<sup>12</sup> tal y como se puede verificar a continuación:

Puesto	País	1992	2002	Acumulado producción 1998-2002	Part (%) 1998-2002	Crecim (%) 1992-2002
1	India	8.404.000	7.214.000	42.448.000	86,1	- 1,1
2	Colombia	1.175.650	1.470.000	6.858.840	13,9	1,9
3	Pakistán	823	600	2.872	0,0058	- 8,2
4	Myanmar	183	610	2.486	0,0050	11,5
5	Bangladesh	472	298	2.145	0,0043	-1,3
6	China	480	400	2.112	0,0043	- 2,1
7	Brasil	240	210	1.320	0,0027	1,2
8	Filipinas	101	127	565	0,0011	2,1
9	Guatemala	56	44	228	0,0005	- 2,8
10	México	51	37	183	0,0004	- 4,6
11	Perú	25	28	129	0,0003	0,7
12	Kenya	25	23	120	0,0002	- 0,6
13	Honduras	32	21	106	0,0002	- 6,7
14	Haití	40	21	106	0,0002	- 8,6
15	Uganda	13	15	75	0,0002	1,6
16	Nigeria	24	14	74	0,0002	- 4,8
	Mundo	9.582.301	8.686.525	49.319.714	100.0%	- 0,8

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC).

De igual forma, “Colombia se ha posesionado a nivel Latinoamericano y del Caribe, como el primer productor de panela, siguiéndole en ese orden Brasil, México, Guatemala, Venezuela, Haití, Perú, Ecuador, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Bolivia y Argentina”<sup>13</sup>, título que es muy significativo, al ser uno de los pocos productos

<sup>11</sup>[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ags/publications/AGSF\\_WD6s.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/AGSF_WD6s.pdf)

<sup>12</sup> Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República al Fondo de Fomento Panelero. Diciembre/2015. Pág. 12

<sup>13</sup>[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ags/publications/AGSF\\_WD6s.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/AGSF_WD6s.pdf)



de la canasta familiar que utiliza principalmente mano de obra campesina, para su elaboración.

En nuestro país, el sector panelero<sup>14</sup> representa la segunda agroindustria más importante después del café, al ser desarrollada por más de 350.000 familias, lo cual generó para el año 2015 cerca de 286.000 empleos directos (campo y trapiche) equivalentes a 48 millones de jornales por año, permitiendo este hecho, ocupar el 12% de la población rural económicamente activa:

<b>GENERACION DE EMPLEO</b>						
<b>Nacional</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>EMPLEO DIRECTO</b>	283.200	280.369	281.350	278.289	293.022	285.480
<b>EMPLEO INDIRECTO</b>	849.601	841.107	844.050	834.867	879.065	570.960

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC).

<b>AÑO</b>	<b>JORNALES</b>
2006	45.784.000,00
2007	47.871.516,00
2008	47.481.200,00
2009	47.085.472,00
2010	47.343.095,00
2011	46.610.493,00
2012	47.757.648,00
2013	48.358.896,00
2014	49.947.283,30
2015	48.881.096,99
2016	50.444.916,00

Fuente: Fedepanela.

Ahora bien, según Fedepanela, de los 32 departamentos con los que cuenta Colombia, 28 son categorizados como productores paneleros, tal y como se evidencia a continuación:

<sup>14</sup>002 - Cifras Sectoriales - 2016 Junio Panela – SIOC

DEPARTAMENTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	PROYECCIONES 2016
Amazonas	0	0	330	0	25	16	8	4	2	7	5
<b>Antioquia</b>	<b>158.236</b>	<b>158.236</b>	<b>156.449</b>	<b>162.524</b>	<b>162.647</b>	<b>148.949</b>	<b>156.133</b>	<b>161.217</b>	<b>164.053</b>	<b>166.581</b>	<b>146.303</b>
Arauca	4.761	4.761	3.418	531	481	11	10	28	35	35	65
Bolívar	5.943	5.943	7.310	6.715	8.160	8.273	9.751	10.696	11.028	11.028	8.269
<b>Boyacá</b>	<b>210.760</b>	<b>198.060</b>	<b>192.831</b>	<b>187.875</b>	<b>160.677</b>	<b>159.752</b>	<b>176.193</b>	<b>181.448</b>	<b>182.669</b>	<b>169.429</b>	<b>174.297</b>
Caldas	75.833	56.269	53.944	47.786	43.213	49.180	53.968	46.274	59.814	60.055	50.230
Caquetá	8.339	8.339	8.109	10.432	13.695	17.141	17.604	18.387	19.069	19.069	18.056
Casanare	853	1.223	1.091	1.023	1.242	940	896	952	1.187	1.187	1.125
Cauca	63.744	59.499	59.032	69.756	58.190	58.767	57.696	58.775	59.765	59.765	55.175
Cesar	12.233	12.201	14.964	22.439	16.517	14.844	15.825	13.143	15.015	15.082	12.154
Choco	2.710	2.710	3.338	2.126	2.108	2.983	3.157	3.555	4.164	4.164	5.219
Córdoba	1.055	1.055	1.015	1.003	1.440	1.230	2.400	1.248	1.383	1.391	1.197
<b>Cundinamarca</b>	<b>185.454</b>	<b>185.427</b>	<b>178.712</b>	<b>185.150</b>	<b>216.091</b>	<b>186.815</b>	<b>193.083</b>	<b>193.030</b>	<b>195.039</b>	<b>198.984</b>	<b>186.577</b>
Guaviare	0	0	0	0	0	0	0	2.565	2.565	2.228	2.884
Huila	56.348	56.348	48.073	42.306	48.633	52.131	42.472	44.932	52.530	52.732	52.264
La Guajira	352	352	198	310	310	322	504	405	462	466	459
Meta	8.386	14.695	14.901	14.662	12.412	10.702	8.393	8.099	8.504	8.702	8.022
Nariño	81.738	80.806	68.711	93.277	78.768	100.855	103.123	104.138	106.753	106.753	99.808
Norte de Santander	42.340	42.340	42.140	45.632	44.665	45.571	41.339	44.621	45.870	34.286	37.297
Putumayo	4.222	4.283	5.613	5.455	5.569	6.241	7.618	8.461	8.664	18.203	9.302
Quindío	2.620	2.620	2.316	2.666	2.444	2.219	2.221	2.554	2.984	2.799	3.580
Risaralda	27.430	27.430	26.855	26.259	26.477	26.115	25.779	27.397	28.157	28.157	26.727
<b>Santander</b>	<b>229.656</b>	<b>244.656</b>	<b>218.827</b>	<b>204.983</b>	<b>227.617</b>	<b>232.111</b>	<b>238.013</b>	<b>285.512</b>	<b>299.176</b>	<b>299.844</b>	<b>283.281</b>
Sucre	1.296	1.054	1.127	1.474	1.479	1.124	1.593	1.516	1.656	1.546	1.446
Tolima	74.544	74.544	71.838	52.166	55.249	54.244	62.864	68.134	71.005	71.005	65.926
Valle del Cauca	29.532	29.532	33.918	36.849	37.487	35.208	32.913	43.274	44.608	31.284	34.766
Vaupés	0	9	4	0	0	0	75	10	65	61	80
Vichada	0	467	460	180	277	349	365	437	1.166	1.429	1.167
<b>TOTALES</b>	<b>1.288.385</b>	<b>1.074.799</b>	<b>1.215.524</b>	<b>1.223.579</b>	<b>1.225.873</b>	<b>1.216.093</b>	<b>1.253.996</b>	<b>1.330.812</b>	<b>1.387.388</b>	<b>1.366.272</b>	<b>1.285.681</b>

Es necesario precisar que las cifras de producción panelera suministradas por Fedepanela, coinciden con las reportadas por el Ministerio de Agricultura en el Censo Nacional Agropecuario 2014-2015, para los años 2006 a 2014, como quiera que para el año 2015, el Ministerio reporta una producción de 1.977.421 toneladas de panela, es decir 611.149 toneladas más, que las anunciadas por la Federación Nacional de Productores de Panela, la cual fue de 1.366.272 toneladas.

Los datos expuestos reafirman la importancia de la producción de panela, al constituir esta actividad “un sistema integrado verticalmente en el que el productor campesino participa tanto en la producción de la caña como en su transformación en panela”<sup>15</sup>, hecho que ha facilitado el desarrollo de estrategias de subsistencia más flexibles.

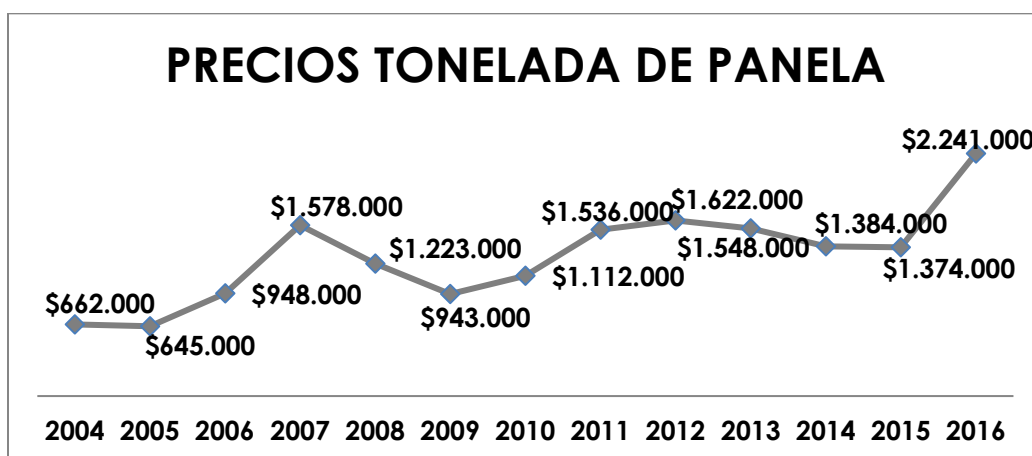
Por otro lado, se debe precisar que en relación al precio de la panela este ha venido en ascenso, lo cual es positivo, no obstante, según los reportes dados por el Ministerio de Agricultura y Fedepanela esto se debe principalmente la disminución de oferta de caña por el fenómeno del niño que afectó al país en los años 2015 y 2016, es decir, que puede convertirse en algo transitorio, motivo este que reafirma la necesidad de brindar incentivos a esta agroindustria.

A continuación, se presenta un histórico de los precios promedios de la panela al productor por tonelada:

AÑO	PRECIOS TONELA DE PANELA
2004	\$662.000
2005	\$645.000
2006	\$948.000
2007	\$1.578.000
2008	\$1.223.000
2009	\$943.000
2010	\$1.112.000

<sup>15</sup>[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ags/publications/AGSF\\_WD6s.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/AGSF_WD6s.pdf)

2011	\$1.536.000
2012	\$1.622.000
2013	\$1.548.000
2014	\$1.384.000
2015	\$1.374.000
2016	\$2.241.000



Fuente: Fedepanela

De otra parte, resulta significativo señalar que Colombia ocupa el primer puesto en términos de consumo per cápita de panela a nivel mundial, como quiera que en “el país se consume en promedio 34.2 Kg de panela por persona al año”<sup>16</sup> y aunado a ello, al ser un producto básico de la canasta familiar el 97% de la población colombiana de los estratos 1 al 6 la consume en sus diferentes presentaciones, permitiendo esto que “el 99% de la producción sea destinada al mercado interno y tan solo el 1% a la exportación”<sup>17</sup>.

Por lo anterior, se debe precisar que el estado colombiano no es catalogado como un país importador de panela, pues con su producción ha logrado cumplir la demanda exigida, no obstante, si es exportador como ya enunció, lo cual lo corroboran las siguientes cifras:

<sup>16</sup>002 - Cifras Sectoriales - 2016 Junio Panela – SIOC

<sup>17</sup>002 - Cifras Sectoriales - 2016 Junio Panela – SIOC

Países origen	2012	2013	2014	2015	2016*
<b>Exportaciones totales</b>					
Toneladas	728	2391	3112	4200	<b>2043</b>
Valor USD FOB	1235	3953	5108	6557	3117
<b>Balanza comercial</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC).

Es significativo indicar que EEUU es el principal socio comercial de Colombia, seguido de España, Canadá y Australia, pues a junio de 2016 de las 2043 toneladas de panela exportadas, 1330 fueron enviadas a los Estados Unidos de Norte América, veamos:

países	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo	Ton Netas Expo
Alemania	0,798	0,51	0,99		85,0216	80
Antillas Holandesas	13,476	25,7635	5,4504	3,4104		
Argentina		20	230	100	160	60
Aruba	22,155				0,0768	
Australia	64,5	91,8	156,04	254,935	168,8245	62,845
Bolivia				0,144	0,1824	
Canadá	111,261	15,847	81,64795	172,59141	161,74298	78,258
Chile	4,01715	6,874	4,53914	35,3052	25,442	0,6
China				0,64		
Corea, República de	30,623		19,2	120,125	267,175	80
Costa Rica					0,1104	
Ecuador			0,00732			
El Salvador				0,144	0,6912	
Emiratos Árabes Unidos				0,6		
España	481,82081	126,04775	334,56026	451,20886	517,26639	342,74938
Estados Unidos	1913,61847	369,42875	1482,64509	1915,39907	2526,89969	1330,11924
Francia			4			
Guatemala					0,523	
Italia	16,4	20		0,1	0,9	
Japón		27,064			10	
Kenia					18	
México	11					
Países Bajos	0,00293				31,615	
Panamá		0,01812		0,96		
Paraguay					0,2976	
Portugal	5,25		16,335	2,9196		
Reino Unido	21,97909	24,99497	31,8554	43,02982	213,57628	8,28
Rumania			0,165			
Suiza				10,25		
Venezuela			23,542			
<b>Total general</b>	<b>2696,90817</b>	<b>728,34809</b>	<b>2390,97756</b>	<b>3111,76236</b>	<b>4200,95118</b>	<b>2042,85162</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Cifras Sectoriales - 2016 junio Panela – SIOC).

Los datos enunciados permiten colegir que el sector panelero, representa para Colombia no solo una fuente significativa de empleo sino también de ingresos, por ello, es tan importante que se creen iniciativas legislativas como esta, en las que sé que resalte su importancia, al ser una de las pocas actividades agroindustriales, que conserva prácticas que enaltecen la unión familiar y al campesinado colombiano.

Ahora bien, al revisar las normas que propenden por la protección de la agroindustria panelera, se encuentra que, en el año 1990, se expidió la Ley 40 (Reglamentada por el Decreto 1999 de 1991), por medio de la cual se dictaron disposiciones para la protección y desarrollo de la producción de la panela.

Mediante el cuerpo normativo enunciado, se crearon dos importantes figuras para el sector, estas fueron, el Fondo de Fomento Panelero o Fondo Nacional de la Panela y la cuota de fomento panelero, buscando con ello incentivar un gremio de la economía como lo es la agroindustria panelera, ejercida en la mayoría de los casos por pequeños agricultores.

El Fondo de Fomento Panelero, es una cuenta especial producto de la cuota de fomento panelero, cuya "junta directiva"<sup>18</sup> se encuentra presidida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, su administración la ejerce actualmente la Federación Nacional de Productores de Panela – Fedepanela (Contrato de Administración 049 de 2003<sup>19</sup>) y la supervisión del cumplimiento de los proyectos y programas que se adelanten con los dineros, que se recauden para el beneficio del Fondo, es ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

---

<sup>18</sup> Artículo 12 de la Ley 40 de 1990: El Fondo Nacional de la Panela tendrá una Junta Directiva presidida por el Ministro de Agricultura o su delegado y compuesta por tres (3) representantes del Ministerio de Agricultura y tres (3) de FEDEPANELA o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero. La Junta Directiva deberá aprobar los programas y proyectos financiados por el Fondo y señalar las orientaciones que deba seguirla entidad administradora de los recursos del Fondo. El Ministerio de Agricultura tendrá poder de veto en decisiones que comprometan recursos del Fondo.

<sup>19</sup> Contrato de Administración 049 de 27/junio/ 2003 (Duración 5 años), prorrogado en 2 oportunidades: La 1ª el 18/junio/2008 hasta el 31/diciembre/2013 y la 2ª el 30/diciembre/2013 hasta el 30/diciembre/2018. Suscrito entre el MADR Y FEDEPANELA.

En relación a la cuota de fomento panelero, esta una contribución parafiscal, que asumen quienes estén dedicados a la siembra, cultivo, corte y procesamiento de la caña para producción de panela, los procesadores<sup>20</sup> o trapicheros y las cooperativas campesinas dedicadas a la transformación de la caña panelera, sin embargo, para mayor claridad es importante recordar lo manifestado por la Honorable Corte Constitucional, quién en sentencia C-040/93 MP: Dr. Ciro Angarita Barón, estudio la constitucionalidad de este pago:

**“La cuota de fomento panelero es una contribución legal que grava únicamente a los productores de panela y cuyo producto está destinado específicamente a satisfacer necesidades propias y exclusivas del gremio panelero. Que, a pesar de aparecer en el presupuesto nacional, se maneja a través de una cuenta especial, que no afecta rentas nacionales creadas, aunque puede ser objeto de aportes del presupuesto nacional, así como de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Si la Carta acepta la existencia de contribuciones parafiscales, que por su propia naturaleza cuentan con una destinación especial y prohíbe tan sólo las rentas o ingresos tributarios nacionales de destinación específica; y si, de otra parte, es claro que la cuota de fomento panelero no es una renta nacional, sino una contribución parafiscal, no podemos más que aceptar la constitucionalidad de dicha cuota. Es necesario advertir que lo más adecuado es que los recursos parafiscales no aparezcan en el presupuesto nacional, pero que el hecho, de que la ley que los crea señale cosa distinta no significa, -por ese solo hecho- que transformen su naturaleza de recursos parafiscales en recursos tributarios de la Nación.”** (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)

Resulta significativo precisar, que el porcentaje de la cuota de fomento panelero, varía de acuerdo a la capacidad de molienda, es decir:

- “Si la capacidad de molienda es inferior a las diez (10) toneladas por hora: la cuota será del 0.5%, del precio de cada kilogramo de panela, que produzcan los trapiches paneleros.

---

<sup>20</sup> Artículo 1. Decreto 1999 de 1991: Entiéndese por procesadores quienes sin ser cultivadores de caña la adquieren, le extraen el jugo y elaboran panela o miel sin exceder su capacidad de molienda de 10 toneladas por hora.

- Si la capacidad de molienda es superior a las diez (10) toneladas por hora: la cuota será del 1%, del precio de cada kilogramo de panela que produzcan los trapiches."<sup>21</sup>

Dicho lo anterior, a continuación, se pasarán a detallar los aspectos, que actualmente son objeto de financiamiento con los recursos del Fondo de Fomento Panelero:

"1. **Actividades de investigación y extensión** vinculadas con: Producción de semillas mejoradas de caña panelera: técnicos de cultivo, recolección y procesamiento de la caña panelera; utilización de energéticos alternativos en la producción de panela; técnicas de conservación, empaque y comercialización de la panela y otros productos de los trapiches; programas de diversificación de la producción y conservación de las cuencas hidrográficas y del entorno ambiental en las zonas de producción panelera.

2. **La promoción del consumo de la panela**, dentro y fuera del país.

3. **Campañas educativas** sobre las características nutricionales de la panela.

4. **Actividades de comercialización de la panela**, dentro y fuera del país.

5. **Programas de diversificación de la producción** de las unidades paneleras.

6. **Programas de conservación de las cuencas hidrográficas** y el entorno ambiental en las zonas paneleras.

7. **Hasta en un 10%, como máximo para gastos de funcionamiento de la Federación Nacional de Productores de Panela, FEDEPANELA**, y sus seccionales, o de otras asociaciones sin ánimo de lucro, representativas de la actividad panelera, incluyendo las cooperativas de producción o comercialización de la panela."<sup>22</sup> (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)

---

<sup>21</sup> Parágrafo 1, artículo 7 de la Ley 40 de 1990.

<sup>22</sup> Artículo 8 de la Ley 40 de 1990.



Por lo expuesto, resulta importante conocer el nivel de ejecución de cada uno de los programas que adelanta Fedepanela en calidad de administrador del Fondo de Fomento Panelero, la cual establece que para la vigencia 2016, los resultados fueron positivos como pasa a verse:

<b>NIVEL DE EJECUCIÓN A 30/JUNIO/2016</b>			
<b>PROGRAMAS</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Aprobado</b>	<b>% Ejecución</b>
Transferencia y extensión	625.930.254	1.305.396.000	<b>48%</b>
Comercialización y mejoramiento	29.794.427	60.000.000	<b>50%</b>
Promoción al consumo	39.303.629	80.000.000	<b>49%</b>
Control a la evasión y adulteración de la panela	83.366.370	194.264.560	<b>43%</b>

Fuente: Fedepanela

Como se puede evidenciar, con la adopción de la Ley 40 de 1990, la agroindustria panelera se vio obligada a contribuir con su sector a través de la cuota de fomento, lo cual en términos generales ha sido beneficioso, según reporta Fedepanela en el cuadro anterior, no obstante, las problemáticas del gremio aún persisten y dentro de las más sobresalientes se encuentran, la falta de incentivos para combatir problemas fitosanitarios, para llevar a cabo la renovación de los cultivos de caña panelera y para la adquisición o tecnificación de los equipos de molienda y proceso, la falta de programas de asistencia técnica, la producción de panela a partir de azúcar y la sustitución de la panela por azúcar en el consumo.


Acorde con lo anterior y con el fin de brindar un mayor acompañamiento a este importante grupo poblacional, esta iniciativa legislativa busca incentivar a los campesinos colombianos, para que continúen con la producción de caña y panela, productos que como ya se vio, brindan aportes significativos al agro colombiano. Es por ello, que los recursos que se destinen a la financiación de este proyecto, estarán dirigidos a mitigar tres importantes problemas de los ya enunciados, que actualmente afronta el gremio panelero y que según el Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República al Fondo de Fomento Panelero de Diciembre de 2015, declaraciones del sector y Fedepanela, son los que más los afectan,

siendo estos, la falta de incentivos para combatir los problemas fitosanitarios, así como para llevar a cabo la renovación de los cultivos de caña panelera y para la adquisición o tecnificación de los equipos de molienda y proceso.

Resulta significativo indicar que una de las graves problemáticas que afronta el gremio panelero, es la proliferación de plagas y enfermedades, pues estas ocasionan grandes pérdidas económicas y a la producción. Según el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA<sup>23</sup> y Fedepanela,<sup>24</sup> actualmente dentro de los principales problemas fitosanitarios<sup>25</sup> que afectan la caña panelera se encuentran los siguientes:

No.	NOMBRE	ETAPA	PARTE AFECTADA	AGENTE CAUSAL
1	BARRENADOR DEL TALLO	Campo	Tallos	<i>Diatraea saccharalis</i> <i>Diatraea indigenella</i>
2	HORMIGA LOCA	Campo	Tallos y hojas	<i>Paratrechina fulva</i>
3	CARBON	Campo	Tallos	<i>Ustilago scitamea Sydow</i>

Ahora bien, a continuación, se precisarán los aspectos más relevantes de las plagas y enfermedad enunciadas:

	<b>PLAGA:</b> BARRENADOR DEL TALLO	<b>PARTE AFECTADA:</b> Tallo	<b>ETAPA:</b> Campo
<b>AGENTE CAUSAL:</b>	Diatraeasaccharalis y Diatraeaindigenella (Lepidoptera: Crambidae, antes Pyralidae).		


<sup>23</sup> Metodología para la aplicación en las acciones de inspección, vigilancia y control de plagas y enfermedades en el cultivo de caña. ICA. Elaboró: Edelmira Tovar Quiroz.

<sup>24</sup> Informe consolidado Convenio de Asociación 2015-0330. Mitigación de Plagas. Celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Federación Nacional de Productores de Panela – Fedepanela”. Febrero 2016.

<sup>25</sup> **Fitosanitario:** Pertenciente o relativo a la prevención y curación de las enfermedades de las plantas. Un **producto de protección fitosanitaria** es toda sustancia que tenga la función de evitar, destruir, atraer, repeler o combatir cualquier plaga o enfermedad, incluidas las especies de plantas o animales indeseables, durante la producción, almacenamiento, transporte, distribución y elaboración de alimentos, productos agrícolas o piensos. <https://boletinagrario.com/ap-6.fitosanitario,960.html>


<p><b>EFFECTO EN LA PRODUCCIÓN:</b></p>	<p>El perjuicio económico que causa <i>Diatraea</i> spp., Cenicaña lo determinó mediante un índice de pérdida por unidad porcentual de la intensidad de infestación evaluada en un lote, el cual es de 0.826%. Ejemplo: si un lote produce 130 toneladas de caña/ha (TCH), con un rendimiento de 10,5% en producción de panela, las pérdidas de panela, sería: <math>130 \text{ TCH} \times 0.826 = 1,073 \text{ TCH}</math>, con un rendimiento del 10,5% en producción de panela, se estarían perdiendo 0,112 toneladas de panela por unidad porcentual, o sea 112 kilos de panela.</p>
<p><b>ZONAS DONDE SE CONCENTRA</b></p>	<p>El barrenador del tallo, <i>Diatraea</i> spp. es un insecto cuya presencia es demostrable en todos los departamentos catalogados como mayores cultivadores de caña: Antioquia, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca.</p> <p>El manejo del barrenador de la caña ha sido clave en el direccionamiento de los programas de control de plagas, ya que esta ha sido la especie que representa mayores pérdidas al sector.</p>
<p><b>MEDIDAS DE CONTROL (CONTROL BIOLÓGICO):</b></p>	<p>El control del barrenador de la caña, se realiza mediante la utilización de parasitoides, los cuales pueden ser, entre otros: <i>Trichogramma</i> <i>aexiguum</i>, <i>Lydeella</i> <i>aminense</i> y <i>Billaea</i> <i>claripalpis</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Trichogramma</b> <i>aexiguum</i>:</li> </ul> <p>El modo de acción consiste en parasitar los huevos de la especie plaga, los huevos de <i>Trichogramma</i> en pocas horas se transforman en larva, y empiezan a alimentarse del huevo plaga, eliminando la posibilidad de que éste llegue al estado larval. A los 4 días de parasitado, el huevo toma un color negro; se inicia la transformación al estado adulto. Luego de 8 días de parasitado el huevo, empieza el nacimiento de nuevas avispa que seguirán parasitando más huevos de insectos-plaga.</p> <p>Modo de liberación:</p> <p>Se libera mensualmente en dosis de 50 pulgadas/ha/mes, en porrones o tarros plásticos, en los cuales se introducen las cartulinas con 50 pulgadas, cuando se trata de 1 ha, la cual se tapa con una tela asegurada con una banda plástica, para evitar que escapen los adultos del parasitoide una vez eclosionen.</p>

	<p>Cuando se tenga una eclosión abundante, generalmente a los días de recibidas las pulgadas del parasitoide, se hacen recorridos por toda el área que se quiere tratar, abriendo cada 10 pasos el porrón plástico para que se liberen los adultos del insecto benéfico, procediendo a tapar nuevamente y caminar otros 10 pasos para repetir nuevamente la misma operación, hasta cubrir toda el área.</p> <p>Se procede a tapar nuevamente el tarro plástico y se lleva para la finca. Se deja en sitio fresco, para que eclosionen los huevos que no lo hayan hecho, y a los dos días se repite nuevamente la liberación en el mismo lote, pero en sentido contrario al que se hizo la primera liberación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lydellaminense y Billaeaclearipalpis:</b></li> </ul> <p>Las moscas tachínidas L. minense y B. claripalpis, dirigen su ataque al estado larval; las moscas buscan los orificios de los tallos dejados por larvas de Diatraea y colocan en estas galerías los maggots que se dirigen al interior de los tallos hasta localizar las larvas de la plaga penetrando en su cuerpo, donde se desarrollan.</p> <p>DOSIS: se recomienda la liberación de moscas taquínidas en campo dependiendo de los resultados que arrojen los monitoreos realizados con anterioridad, en los lotes cultivados de caña antes o después de cosecha, se recomienda la liberación de 15 a 30 Parejas/Ha.</p> <p>En el caso de estos Tachinidae, los laboratorios los entregan en contenedores de Icopor con sus respectivas tapas, con aberturas a manera de ventanas laterales, en cuyo interior envían un sustrato de caña y encima las pupas de las moscas.</p>
--	---

	<p><b>PLAGA:</b> "HORMIGA LOCA"</p>	<p><b>PARTE AFECTADA:</b> Tallo y hojas</p>	<p><b>ETAPA:</b> Campo</p>
<p><b>AGENTE CAUSAL:</b></p>	Paratrechina fulva		
<p><b>DATOS GENERALES:</b></p>	<p>La hormiga loca pueda causar daño importante en la producción de la caña, cuando para obtener alimento, se asocia o hace simbiosis con insectos chupadores como la "cochinilla arenosa" "Saccharicoccussacchari", el pulgón gris "Melanaphissacchari" y la escama de las hojas "Pulvinaria" pos. Eloganta.</p>		

	<p>Paratrechina fulva se caracteriza porque en su período de invasión de presenta en altísimas poblaciones que, además de originar trastornos ecológicos, causan molestias a los humanos y a sus aves domésticas.</p>
<b>DAÑOS Y SÍNTOMAS:</b>	<p>El principal indicio de la presencia de la hormiga loca es la abundancia inusual de hormigas, tanto en la superficie del suelo como en las hojas. A pesar de que la hormiga loca puede aparecer en diferentes cultivos, en la caña ha encontrado condiciones muy favorables para su establecimiento y proliferación.</p>
<b>EFFECTO EN LA PRODUCCIÓN:</b>	<p>Existe información acerca de pérdidas económicas en la caña causadas por la hormiga loca en asociación con la escama Pulvinariasp (HomopteraCoccidae).</p> <p>Pérdidas totales bajo condiciones de extrema infestación. Disminuciones cercanas al 60% de tonelaje de la caña, cosechada en lotes comerciales infestados por la hormiga loca. Reducciones de la concentración de azúcar cercanas al 70% en comparación con caña proveniente de lotes sin presencia de la hormiga loca.</p>
<b>MEDIDAS DE CONTROL (CONTROL QUÍMICO):</b>	<p><b>EMPLEOS DE CEBOS TÓXICOS:</b> el principio del cebo toxico implica la mezcla de uno o más componentes con insecticidas. Las obreras son atraídas por el cebo que luego llevan a la colonia para alimentar a las crías, a la reina y a otras obreras allí ubicadas.</p> <p>El insecticida empleado debe pasar desapercibido (sin causar repelencia) para las obreras y debe tener un efecto toxico retardado de tal forma que pueda ser distribuido a la mayoría de los individuos de la colonia, incluyendo a los estados inmaduros y de la (s) reina (s).</p> <p>El cebo debe ser distribuido en todo el lote teniendo en cuenta la facilidad de entrar al campo; debe ser aplicado entre uno y dos meses después de la cosecha, período en el cual se forman nuevas reinitas; temprano en la mañana o tarde al finalizar el día, en las horas de menor calor.</p> <p>Se considera que una captura en las trampas de salchicha superior a 100 obreras en promedio es equivalente a una población potencialmente peligrosa y conviene reducirla.</p> <p>Los monitoreos mensuales de este insecto invasor tienen que ser contantes ya que puede avanzar un kilómetro lineal por año. La reina de cada colonia produce 2000 huevos diarios que son</p>

	cuidados por las obreras. La reina dura entre 8 a 10 años, mientras que las obreras duran entre 35 y 45 días. En un hormiguero, sólo el 20% de las hormigas trabajan, el resto son de la corte de la reina y zánganos.
--	--

	<b>ENFERMEDAD:</b> "CARBÓN"	<b>PARTE AFECTADA:</b> Meristemos de la Yema	<b>ETAPA:</b> Campo
<b>AGENTE CAUSAL:</b>	Hongo <i>Ustilagoscitaminea</i> Sydow		
<b>DAÑOS Y SÍNTOMAS:</b>	El proceso de infección del hongo comprende la germinación de las esporas cuando se tienen las condiciones de humedad apropiadas, produciéndose un micelio que penetra el tejido de la caña únicamente a través de las yemas caulinares, e invade la región meristemática de la yema, donde produce una asociación con el primordio de la yema.		
<b>EFFECTO EN LA PRODUCCIÓN:</b>	<p>La severidad de los ataques y las pérdidas económicas van desde insignificantes hasta niveles bastante altos dependiendo del nivel de susceptibilidad de las variedades.</p> <p>Las pérdidas en las socas son generalmente mayores que en plantillas, siendo aproximadamente de 70% en las primeras y de 29% en las segundas. Se ha encontrado que la infección con carbón en el 1% de los tallos de la variedad CP 57-603 ocasionó una disminución en el rendimiento de 1.1 t/ha, siendo el promedio de producción en el cultivo no infectado de 95 t/ha.</p> <p>En otra zona, con la misma variedad se encontró una disminución en la producción de 2.15 t/ha por cada 1% de infección y un promedio de 190 t/ha en plantaciones libres de carbón.</p>		
<b>MEDIDAS DE CONTROL:</b>	La forma más efectiva para controlar el carbón de la caña, consiste en la erradicación de la variedad afectada por este patógeno y la siembra de variedades resistentes. Se recomienda el establecimiento de semilleros con material sano, semilla que debe haber sido tratada por inmersión completa en triadimefon. El rastreo y erradicación de las plantas afectadas con glifosato retarda en más de dos años el incremento de la enfermedad.		

Como se observa, las plagas y enfermedades constituyen un problema significativo para los cultivadores de caña panelera, sin embargo, el

Barrenador del tallo es considerado el insecto más perjudicial en las plantaciones de caña de los países latinoamericanos; según Fedepanela esta plaga se encuentra presente en todo el territorio nacional, alcanzado detrimentos de hasta 700 kilos de panela por hectárea.

Resulta importante indicar que si bien el Gobierno Nacional ha trabajado en diversos proyectos para controlar las plagas y enfermedades, estos no han sido lo suficientemente contundentes, para contrarrestar las dificultades fitosanitarias según declaraciones del sector, y es en consideración a ello, que esta iniciativa se centrará en brindarle al cultivador de caña panelera, un incentivo económico para el manejo fitosanitario del cultivo, ya sea que se realice de manera biológica<sup>26</sup> o química<sup>27</sup>, ello con el fin de mitigar las infestaciones de los cultivos y otorgarle un alivio al agricultor, quien es el responsable del estado fitosanitario de su predio.

Ahora bien, resulta necesario precisar que el incentivo económico que se entregará al cultivador de caña panelera, estará asociado a la cantidad de área sembrada que este acredite, y para ello se tomará como referente la clasificación de los cultivadores de caña panelera, que fijó en el año 2010 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Nacional de

---

<sup>26</sup>**CONTROL BIOLÓGICO:** El **control biológico** es un método de control de plagas, enfermedades y malezas que consiste en utilizar organismos vivos con objeto de controlar las poblaciones de otro organismo. Dentro de los beneficios de este control están:

1. Poco o ningún efecto nocivo colateral de los enemigos naturales hacia otros organismos, incluso el hombre.
2. La resistencia de las plagas al control biológico es muy rara.
3. El control es relativamente a largo término, con frecuencia permanente.
4. El tratamiento con insecticidas es eliminado por completo o de manera sustancial.
5. La relación costo/beneficio es muy favorable.
6. Evita plagas secundarias.
7. No existen problemas de intoxicaciones.
8. Se le puede usar dentro del Manejo integrado de plagas.

<sup>27</sup>**CONTROL QUÍMICO:** El Control Químico de las plagas es la represión de sus poblaciones o la prevención de su desarrollo mediante el uso de sustancias químicas. Los compuestos químicos que se utilizan en la protección de los cultivos reciben el nombre genérico de Pesticidas o plaguicidas. Estos compuestos, según su efectividad particular contra insectos, ácaros, ratas, caracoles, o nematodos, reciben los nombres específicos de insecticidas, acaricidas, raticidas o rodenticidas, caracolcidas o molusquicidas, y nematicidas respectivamente. También se incluye a los herbicidas y fungicidas que se utilizan para combatir las malezas y las enfermedades fungosas respectivamente.

Colombia, en un estudio realizado a la cadena productiva de la panela<sup>28</sup>, veamos:

- Pequeños cultivadores: 1 a 20 Ha<sup>29</sup>.
- Medianos cultivadores: 20 a 50 Ha.
- Grandes cultivadores: Más de 50 Ha.

Sin embargo, para efectos de la Presente Ley se realiza una modificación, por tanto, se entenderá clasificados los cultivadores de caña panelera según el área sembrada, así: Pequeños Cultivadores, aquellos que cuentan con 1 a 20 hectáreas; Medianos Cultivadores de 21 a 50 hectáreas; y Grandes Cultivadores, con más de 51 hectáreas.

En consideración a lo anterior, se debe indicar que esta iniciativa otorgará el incentivo económico para la adquisición del método biológico o químico, destinado al manejo fitosanitario del cultivo de caña panelera, solo a los pequeños y medianos cultivadores, al ser quienes requieren de mayor apoyo económico para poder mitigar las problemáticas fitosanitarias.

Así mismo, resulta importante precisar que otra de las grandes necesidades que aqueja a los cultivadores de caña panelera, es los avanzados estados de deterioro y por ende deficientes índices de productividad de los cultivos, los cuales requieren ser **renovados** para lograr una mejora sustancial en la cantidad y calidad de los jugos.

El proceso de renovación, es entendido como la “siembra de nuevas plantas en el mismo sitio del anterior cultivo o cambio del material genético.”<sup>30</sup> La necesidad de renovar un cultivo de caña panelera puede

---

<sup>28</sup> Agenda Prospectiva de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cadena Productiva de la Panela y su Agroindustria en Colombia. Elaborado por: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Nacional de Colombia. 2010.

<sup>29</sup> El segmento de pequeños cultivadores agrupa a las pequeñas unidades productivas que comprenden desde 1 hasta 10 Ha máximo 20 Ha cultivadas. Agenda Prospectiva de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cadena Productiva de la Panela y su Agroindustria en Colombia. Elaborado por: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Nacional de Colombia. 2010. Pág. 92.

<sup>30</sup>Federación Nacional de Cacaoteros (2015). Guía Técnica Para el Cultivo del Cacao. Sexta Edición.



darse por diferentes razones, entre ellas el existir “cepas viejas y deterioradas, manejo y fertilización inadecuados, plagas y enfermedades y variedades de caña susceptibles a enfermedades”<sup>31</sup>, siendo importante indicar que la antigüedad de las plantaciones de caña, constituye el principal factor por el que se debe proceder a la renovación, ello según lo manifestado por Fedepanela.

Debido a lo anterior, es necesario señalar que la vida útil de una planta de caña termina “cuando las cepas ya llevan entre 8 y 10 años o cuando los rendimientos en caña son muy bajos (menores de 60 t/ha en caña)”<sup>32</sup> siendo este en el momento idóneo, para proceder a renovar el cultivo.

Ahora bien, durante el proceso de renovación se deben agotar las siguientes etapas”<sup>33</sup>:

<b>ETAPAS DEL PROCESO DE RENOVACIÓN DEL CULTIVO DE CAÑA PANELERA</b>	
1. Limpieza y preparación de lotes.	
2. Adecuación de suelos.	<p>Para la renovación de la caña, la primera operación después de la cosecha del cultivo anterior será la destrucción de las cepas, la preparación del suelo, se hará utilizando tracción animal (bueyes) y el laboreo del suelo consiste en un pase de arado para remover el suelo y un segundo paso para el surcado.</p> <p>En esta etapa se define el sistema de siembra: al chorrillo o mateado.</p>
3. Selección y tratamiento de semillas.	<p>La caña es una planta altamente heterocigota, que en condiciones normales no produce semilla verdadera o sexual, razón por la que se propaga mediante trozos de tallo o esquejes, los cuales reciben el nombre de “semilla” y</p>

<sup>31</sup>[http://observatorio.misionrural.net/alianzas/productos/panela/quilichao/perfil\\_panela\\_cauca.pdf](http://observatorio.misionrural.net/alianzas/productos/panela/quilichao/perfil_panela_cauca.pdf)

<sup>32</sup><http://www.fao.org/co/manualpanela.pdf>

<sup>33</sup>[http://observatorio.misionrural.net/alianzas/productos/panela/quilichao/perfil\\_panela\\_cauca.pdf](http://observatorio.misionrural.net/alianzas/productos/panela/quilichao/perfil_panela_cauca.pdf) y [http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallG/home\\_4/mod\\_virtuales/modulo1/tema\\_13.html](http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallG/home_4/mod_virtuales/modulo1/tema_13.html)

	<p>normalmente tienen entre 25 y 35 cm de longitud y de dos a tres yemas.</p> <p>Al seleccionar un material para semilla debe tenerse en cuenta que reúna las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que esté libre de plagas y enfermedades.</li> <li>• Que tenga un estado nutricional adecuado.</li> <li>• Que tenga la edad de corte y el tamaño recomendados.</li> <li>• Que sea una semilla pura (libre de mezcla de otras variedades).</li> <li>• Que tenga yemas funcionales.</li> </ul>
4. Siembra.	<p>Para la siembra se utilizarán semillas seleccionadas provenientes de semilleros, estacas de unos 50 centímetros de largo con 5 a 6 nudos, con yemas funcionales libre de plagas y enfermedades, estado nutricional adecuado (gruesa). Se realiza tratamiento a la semilla con hongos entomopatogenos y antagonistas.</p>
5. Fertilización.	<p>Se realiza un plan de fertilización de acuerdo a los requerimientos del cultivo y a los resultados de análisis de suelo. Este plan se compone de una fertilización mixta entre abonos orgánicos (compost, caldos microbiológicos) y sulfatos fermentados aplicados cada 30 días de acuerdo a la fenología del cultivo.</p>
6. Control fitosanitario.	<p>En el manejo fitosanitario se realizará seguimiento al desarrollo de las plantas, se supervisa una vez por semana, evaluando las condiciones de la planta en sus diferentes etapas fenológicas (vigor, altura, número de hojas,) para determinar el manejo fitosanitario de prevención y/o recuperación en caso requerido.</p>
7. Manejo de vegetación acompañante.	<p>En su etapa inicial la caña panelera es muy susceptible a la competencia de otras plantas, especialmente las malezas, el control de las malezas es importante durante esta etapa, la cual dura de 4 a 5</p>

	meses para la caña sembrada, y unos tres meses para la caña de soca.
8. Cosecha.	La cosecha se obtendrá entre los 12 y 15 meses después de la siembra, es decir, una vez se haya efectuado la renovación.

En consideración a los datos enunciados, es necesario precisar que en los cultivos de caña panelera se presentan dos sistemas de siembra: al chorrillo y mateado, siendo el terreno, el que determina la escogencia de uno u otro sistema, no obstante, existen otros aspectos que los diferencian:

<p style="text-align: center;"><b>SISTEMA A CHORRILLO</b></p> 	<p style="text-align: center;"><b>SISTEMA MATEADO</b></p> 
<p><b>SIEMBRA:</b> Una vez se tenga el lote surcado se riega la semilla en trozos largos en el fondo del surco, posteriormente se corta con machete en trozos de 3 a 4 yemas.</p> <p>De acuerdo con la disponibilidad de semilla y calidad de la misma se puede cruzar la parte basal con la parte apical (punta con pata), de lo contrario simplemente se riega con traslape.</p> <p>Es importante que la caña quede bien tapada (no enterrada) para evitar pérdida de puntos de crecimiento por exposición prolongada al sol, falta de oscuridad que estimule el enraizamiento y por ende brotes de tallos y pérdida de</p>	<p><b>SIEMBRA:</b> Consiste en sembrar la caña preferiblemente cogollo, en cajuelas realizadas a una distancia de 20 a 50 cm aproximadamente entre sí, la cantidad de cogollo que se ubica en cada orificio varía de 2 a 4, en este caso no se conserva un surco como tal.</p> <p>La caña se ubica con una leve inclinación en el orificio, dejando la zona apical visible. Mediante esta siembra se requiere de una gran cantidad de semilla por el empleo de cogollo.</p> <p>Este sistema presenta desigualdad en el crecimiento de tallos, mayor riego de vuelcos y mayor población de malezas.</p>

<p>semillas de arrastre en zonas de ladera. Se recomienda una profundidad de 10 a 15 cm.</p> <p>Este sistema permite calcular cantidad de semilla, medir metros lineales y determinar o calcular área sembrada en término de metros lineales.</p> <p>El sistema tiene variantes de acuerdo a la zona:</p> <p>*Chorrillo sencillo: Surcos lineales de 1.20 m a 1.30 m entre calles. Se realiza cuando la semilla es de buena calidad.</p> <p>*Chorrillo doble: surcos dobles de caña de 1.20 m entre surcos. Se usa cuando la semilla es de regular calidad.</p>	<p>El sistema mateado frecuentemente se realiza en las zonas donde la economía es básicamente familiar, es decir cuando se requiere contar con una disponibilidad de caña molible por largos períodos de tiempo, pero con un área de corte reducida y cuando no se tiene las condiciones (económicas, áreas de corte) de explotar el área con fines de gran comercialización.</p>
<p>Se realiza en terrenos planos.</p>	<p>Se realiza en terrenos de ladera.</p>
<p>La distancia de siembra establecida es de 120 a 130 m entre surcos.</p>	<p>La distancia de siembra establecida es de 1.0 a 1.30 m entre surcos y 20 a 50 cm entre plantas.</p>
<p>Los resultados en producción de caña van de 89 - 109 t/ha.</p>	<p>Los resultados en producción de caña van de 70 - 93 t/ha.</p>
<p>Los resultados en producción de caña van de 89 - 109 t/ha.</p>	<p>Los resultados en producción de caña van de 70 - 93 t/ha.</p>

Lo expuesto permite colegir que el sistema de siembra es un aspecto fundamental a tener en cuenta al momento se llevarse a cabo la renovación, como quiera que es necesario evaluar si es viable realizar el proceso en toda el área cultivada o en etapas, ello con el fin de asegurar que los cultivadores no se queden sin caña durante todo el año, ya que es su principal fuente de ingresos.

De otra parte, resulta importante señalar que, para lograr una renovación exitosa, es indispensable reemplazar las plantaciones con variedades de caña que permitan mejorar los rendimientos y la rentabilidad del cultivo.

Las variedades de caña cultivadas en Colombia provienen en gran parte de hibridaciones introducidas de otros países, no obstante, hay materiales genéticos producidos en el país, en consideración a ello, a continuación, se presenta la clasificación que realizó CORPOICA<sup>34</sup> de las variedades plantadas en nuestro país a través del tiempo:

VARIETADES PIONERAS	VARIETADES ACTUALMENTE CULTIVADAS	VARIETADES DEL FUTURO
Criolla, Otaheite, Morada, Cristalina, POJ 2878, POJ 2714, POJ 2961, EPC 48-863, EPC 48-859, Co 421, PR 1059, CP 38-34, H 50-7209, Azul Casagrande, PR 980, H 38-2915, H371933, B 49-119, PR 1048.	POJ 2878, POJ 2714, MZC 74-275, Co 421, PR 61632, Co 419, CP 57-603, PR 1141, H 50-7209, ICA 70-36, ICA 69-11, M 336 x PR 980, My 54-65, RD 75-11, PR 67-1070, Mx 64-1487.	CC 84-75, CC 86-45, CC 85-47, CC 85-92, CC 85-23, CC 85-57.

Por lo anterior, es necesario que al momento de realizar la renovación se garantice que el cultivador pueda acceder a una variedad de caña, que cumpla con las siguientes características básicas<sup>35</sup>:

- Alto rendimiento, sin decrecer la producción por lo menos hasta el quinto corte.
- Resistencia a plagas y enfermedades de importancia económica.
- Amplio rango de adaptación a diferentes ecologías.
- Jugos con alto contenido de sacarosa, fáciles de clarificar y que den panela de buena calidad.
- Alto porcentaje de extracción de jugos en el molino.

<sup>34</sup>Guía tecnológica para el manejo integral del sistema productivo de caña panelera. Autores: I.A. M.Sc. Hugo R. García B., M.V.Z. Luis C. Albarracín C., I.Q. Adriana Toscano Latorre I.A. Natalia J. Santana M., I.A. Orlando Insuasty B., CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pág. 22.

<sup>35</sup>Guía tecnológica para el manejo integral del sistema productivo de caña panelera. Autores: I.A. M.Sc. Hugo R. García B., M.V.Z. Luis C. Albarracín C., I.Q. Adriana Toscano Latorre I.A. Natalia J. Santana M., I.A. Orlando Insuasty B., CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pág. 23.

Ahora bien, según los reportes dados por Fedepanela, actualmente del total de hectáreas que hay sembradas en el país, se tiene estimado que el 80% requiere renovación, es decir, que de las 367.215 ha sembradas que fueron reportadas por el Censo Nacional Agropecuario 2014-2015, 293.800 ha necesitarían semillas nuevas.

En consideración a lo anterior, es necesario tener claridad de qué manera la renovación influye en la producción de panela:

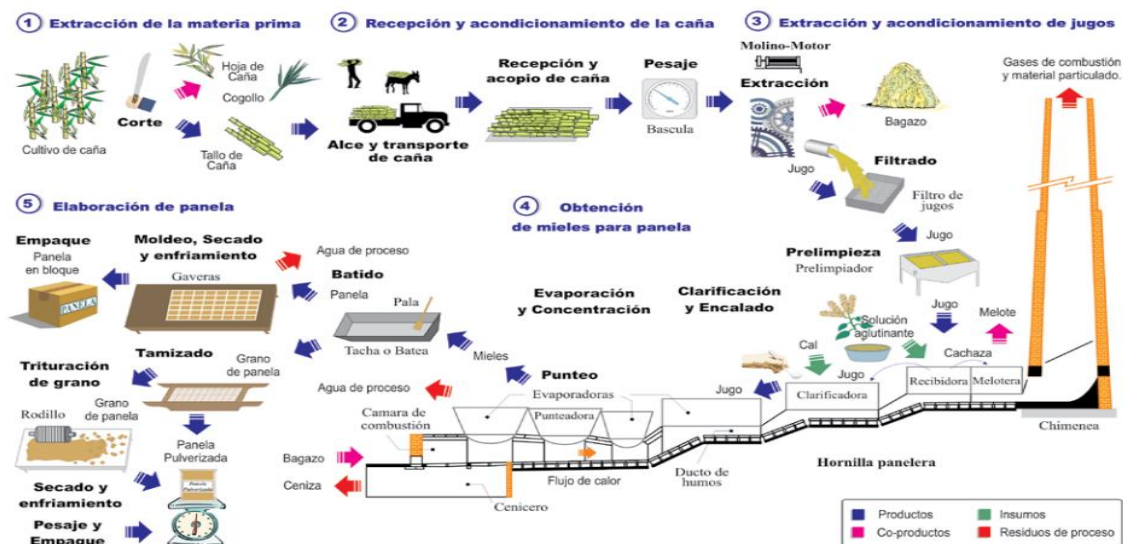
HECTÁREAS POR RENOVAR A NIVEL NACIONAL	PRODUCCIÓN ACTUAL		PRODUCCIÓN ESPERADA		VARIACIÓN	
	caña	panela	caña	panela	caña	panela
293.800 ha	246.791 ha	1.581.930 t.	246.791 ha	1.974.328 t.	NINGUNA	392.398 t.

**Fuente:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Fedepanela.

Los valores reportados reflejan un incremento significativo en la producción de panela, como quiera que por cada hectárea renovada se tendría un incremento de 1.6 toneladas de panela, lo cual beneficiaría según Fedepanela a 270.000 familias<sup>36</sup>. En consideración a ello, esta iniciativa legislativa buscará brindarles a los pequeños, medianos y grandes cultivadores de caña panelera, un incentivo económico para que puedan proceder a renovar aquellas hectáreas de su predio que no están generando la producción esperada.

Finalmente, otra de las problemáticas que tiene el sector panelero, es la deficiente tecnificación de los trapiches, conocidos como establecimientos donde se ubican los equipos necesarios para realizar las operaciones que permiten transformar la caña en panela, tal y como lo refleja la siguiente imagen:

<sup>36</sup> Respuesta Ministerio de Agricultura a Derecho de Petición – 05/abril/2017.



Fuente: CORPOICA

Ahora bien, según Fedepanela, actualmente hay inscritos ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, 18.470 trapiches, distribuidos de la siguiente manera:

DEPARTAMENTO	Nº DE TRAPICHES
Amazonas	2
Antioquia	3158
Arauca	9
Bolívar	8
Boyacá	727
Caldas	1401
Caquetá	232
Casanare	32
Cauca	3216
Cesar	168
Choco	57
Córdoba	16
Cundinamarca	3801
Guaviare	6
Huila	1139

La Guajira	0
Meta	30
Nariño	478
Norte de Santander	770
Putumayo	19
Quindío	17
Risaralda	416
Santander	1046
Sucre	32
Tolima	1324
Valle del Cauca	366
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18.470</b>

Fuente: Fedepanela

Los trapiches referenciados, pueden ser clasificados de acuerdo a su capacidad de producción (Kg de panela producida por hora):

<b>CAPACIDAD</b>	<b>Nº DE TRAPICHES</b>
Trapiche menos de 50 kilos hora	10.039
Trapiche entre 50 y 100 kilos hora	6.594
Trapiche entre 100 y 150 kilos hora	1.330
Trapiche entre 150 y 200 kilos hora	335
Trapiches de más de 200 kilos hora	172
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>18.470</b>

Fuente: Fedepanela

En consideración a lo enunciado, es significativo precisar que el funcionamiento general del trapiche será eficiente, si cuenta con un buen equipo de molienda y proceso, es por ello, que el incentivo económico que se otorgará mediante esta iniciativa legislativa, será para la adquisición o tecnificación de estos equipos.



Así las cosas, es necesario dar claridad a que hace referencia un equipo de molienda y proceso, y para ello se tomará la definición suministrada por Fedepanela<sup>37</sup>:

- **EQUIPOS DE MOLIENDA:** son todos aquellos equipos necesarios para la extracción del jugo de la caña:

Trapiche
Motor
Correa plana para transmisión de potencia

Fuente: Fedepanela

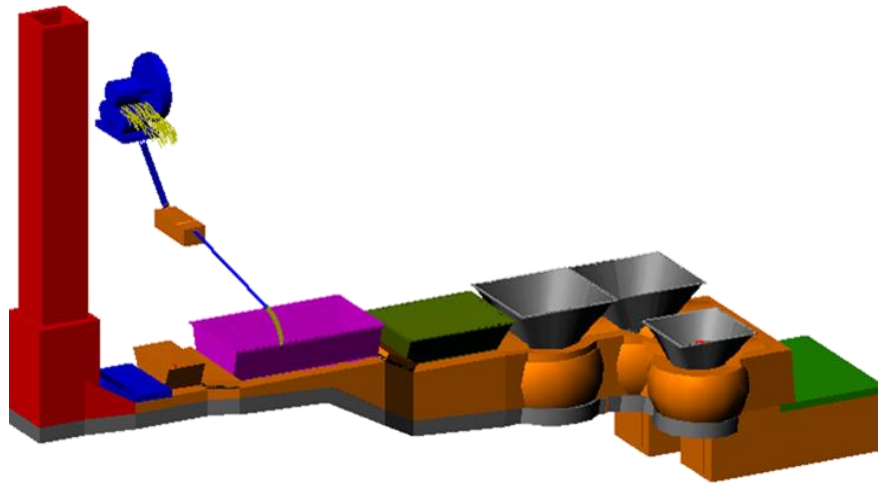
- **EQUIPOS DE PROCESO:** son todos aquellos equipos necesarios para el procesamiento del jugo de caña hasta convertirlo en panela:

Prelimpiador en acero inoxidable
Pozuelo en acero inoxidable
Tanque lava palos en acero inoxidable
Piro-tubular en acero inoxidable
Caldera tubular en acero inoxidable
Fondos en acero inoxidable
Paila melotera con aletas
Accesorios conducción jugo
Puertas de hornilla
Parrillas para hornilla
Pasa fuegos en ángulo
Filtro casachero en acero inoxidable
Batea en acero inoxidable con base en ángulo y rodachines
Palas con mango
Remillones con mago
Gavera de libra
Gavera de pastillas

Fuente: Fedepanela

<sup>37</sup>Respuesta de Fedepanela a derecho de petición realizado del 28/febrero/2017.

## EQUIPOS DE MOLIENDA Y PROCESO



Fuente: CORPOICA

Resulta importante señalar que con este proyecto, se busca beneficiar al mayor número de cultivadores de caña panelera posible, y es en consideración a ello que el incentivo económico no se entregará a los cultivadores de manera individual sino a través de sus grupos asociativos o asociaciones, es decir, a través de aquella "persona jurídica sin ánimo de lucro que se constituye por la voluntad de asociación o creación de otras personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de los asociados o terceras personas o de la comunidad en general y no persigue el reparto de utilidades entre sus miembros."<sup>38</sup>.

De igual forma es necesario indicar que el beneficio solo aplica para trapiches paneleros que tengan una capacidad de producción igual o inferior a 100 kilogramos de panela por hora, ello en consideración, a que estos representan según la información allegada por Fedepanela más del 80% de la totalidad de trapiches existentes actualmente en el país.

Así mismo, el grupo asociativo deberá estar constituido por cultivadores de caña panelera, como quiera que esta iniciativa pretende apoyar a aquellas familias campesinas que se dedican a labrar la tierra para obtener la caña,

---

<sup>38</sup>Cámara de Comercio de Bogotá.

pero que no cuentan con los recursos necesarios para poderla procesar y así obtener la panela.

Es necesario precisar que el incentivo se otorga a los grupos asociativos o asociaciones de cultivadores de caña panelera, con el fin de fortalecer la asociatividad y motivar a los empresarios del campo a trabajar en equipo, pues de esta manera se logra elevar la calidad de vida de más familias.

Por lo anterior, se debe indicar que la asociatividad trae consigo diversas ventajas<sup>39</sup>, como lo son:

- El aprovechamiento de las fortalezas de cada uno de los integrantes.
- El desarrollo de proyectos más eficientes, minimizando los riesgos individuales.
- La disponibilidad de información y optimización de estándares de calidad.
- El incremento de la producción y la reducción de costos.
- El desarrollo de nuevos productos.
- El aumento de las posibilidades de negociación con clientes y proveedores.

Ahora bien, después de analizar los problemas que afectan al sector panelero, es necesario precisar que para financiarlos, el Gobierno, dentro del presupuesto nacional, deberá destinar los recursos necesarios para el diseño de las medidas que permitan dar cumplimiento a los fines enunciados, utilizando para tal efecto, el 5% del total de los recursos del Gravamen a los Movimientos Financieros recaudados.

Resulta importante precisar, que el GMF fue propuesto a mediados de la década de los 70 por el economista norteamericano James Tobin, premio Nóbel de Economía, quien planteó *“la creación de un impuesto a las*

---

<sup>39</sup><http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6997/1/La%20asociatividad%20como%20alternativa%20para%20la%20penetraci%C3%B3n%20de%20mercados%20internacionales..pdf>

*transacciones financieras internacionales como remedio a los efectos nocivos que produce la entrada y salida de los flujos de capital especulativos de corto plazo en las economías nacionales”<sup>40</sup>, no obstante, “algunos países de Latinoamérica han venido estableciendo el impuesto a las transacciones financieras, no como fue propuesto originalmente por Tobin, sino como un gravamen a las transacciones financieras internas.”<sup>41</sup>*

En Colombia, el Gravamen a los Movimientos Financieros, surge como consecuencia de una grave crisis financiera que estaba viendo el país, por lo cual el Gobierno declaró el estado de emergencia económica y social con la expedición del Decreto 2330, del 16 de noviembre de 1998.

Tomando como fundamento la crisis financiera, se expidió el Decreto Legislativo 2331 del 16 de Noviembre de 1998, mediante el cual *“fue creada una contribución sobre transacciones financieras internas con carácter temporal (su vigencia fue establecida hasta el 31 de diciembre del año 1999), con aplicación sobre todas las transacciones que realizaran los usuarios de los establecimientos del sector financiero a una tasa general del dos por mil (0.2%), y una tasa especial para las transacciones interbancarias al uno punto dos por diez mil (0.12%)”<sup>42</sup>.*

Posteriormente, con” la expedición de la Ley 633 del 29 de diciembre de 2000 el Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF- se convierte en un nuevo impuesto de carácter permanente en la estructura tributaria colombiana. En aplicación de la Ley 863 de 2003 la tarifa se aumentó transitoriamente un punto al 4 por mil y la Ley 1111 de 2006 modificó nuevamente la tarifa del impuesto, pasando el punto adicional a permanente.”<sup>43</sup> De igual forma, es necesario preciar que con la adopción de la Ley 1819 de 2016 - Reforma Tributaria estructural, el 4x1000 se convirtió en un impuesto permanente, es decir, que ya no será objeto de desmonte.

---

<sup>40</sup> DIAN. Generalidades de los Movimientos Financieros en Colombia. Oficina de estudios económicos. Héctor Julio Valero Varela - Actualizado por: Pastor Hamlet Sierra Reyes. Octubre de 2007. Pág. 6.

<sup>41</sup> *Ibíd.*

<sup>42</sup> DIAN. Generalidades de los Movimientos Financieros en Colombia. Oficina de estudios económicos. Héctor Julio Valero Varela - Actualizado por: Pastor Hamlet Sierra Reyes. Octubre de 2007. Pág. 8.

<sup>43</sup> *Ibíd.*

En relación al recaudo del GMF, es necesario señalar que este es muy significativo, como quiera que al revisar el reporte publicado por la DIAN a junio de 2017<sup>44</sup>, se evidencia que para el año 2016 el valor recaudado fue de aproximadamente de **\$7 billones**.

Por lo anterior, se precisa que, si bien es cierto, el artículo 359 de la Constitución Política de 1991, establece que “*no habrá rentas nacionales de destinación específica*”, es decir, que no se podrán destinar los recursos que se recauden por concepto de impuestos nacionales como lo es el GMF, a asuntos concretos, esta prohibición constitucional también consagra tres excepciones que a continuación se enuncian:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. ***Las destinadas para inversión social.***
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Conforme lo señalado en artículo en mención puede colegirse que las rentas de destinación específica, únicamente proceden con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados. En consideración a ello, a continuación, se precisará por qué los beneficios económicos que se crean con esta iniciativa legislativa, pueden ser financiados con los recursos del GMF, al estar incluidos dentro de la segunda excepción (Inversión social) que estableció el Constituyente de 1991.

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades, acerca de lo que constituye “inversión social”, señalando que es toda aquella que ***“busca mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población en general o de un sector de la misma, sin pretender***

---

<sup>44</sup> [http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Recaudo\\_tributos\\_dian?OpenDocument](http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/pages/Recaudo_tributos_dian?OpenDocument)

*recuperar específica y directamente lo invertido ni lograr una ganancia para el que realizó la inversión.”<sup>45</sup> (Negrilla fuera del texto)*

Esa definición dada por el máximo Tribunal Constitucional, permite señalar que los incentivos económicos que se pretenden otorgar al sector panelero, se ajustan de manera precisa a la definición de inversión social, como quiera que a través de su otorgamiento se busca mejorar las condiciones de vida de este gremio, que le genera al estado colombiano innumerables aportes en diferentes áreas, y que hoy clama con suma urgencia el apoyo del Gobierno Nacional.

Así mismo, la Corte ha indicado que para que pueda justificarse la consagración de una renta nacional de destinación específica, de acuerdo con la excepción que consagra el numeral 2º del artículo 359 de la Constitución (inversión social), es necesario **"probar que las necesidades sociales o el objetivo social que se pretenderían atender con cargo a una renta de destinación específica, no obstante tener carácter prioritario, no pueden razonable y adecuadamente satisfacerse a través del proceso normal de presentación, aprobación y ejecución del presupuesto y de planificación de la acción pública. En verdad, la excepción a la prohibición general sólo está llamada a tener curso favorable cuando la imperatividad y la necesidad de una determinada inversión social, arriesga objetivamente con malograrse si la misma ha de sujetarse al proceso hacendístico general"**<sup>46</sup> (Negrilla fuera del texto)

Resulta improbable que a través del proceso normal de presentación, aprobación y ejecución del presupuesto se incluyan partidas para apoyar al sector agropecuario, y en especial al subsector panelero, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional ha venido indicando desde hace varios años, que una parte de los recursos de las rentas nacionales, específicamente del GMF, se destinaran al sector agropecuario, sin embargo, ello nunca ha sucedido, veamos:

---

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-734 del 10 de septiembre de 2002. MP: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

<sup>46</sup> *Ibíd.*

“Esta propuesta permitirá abrir el espacio fiscal necesario para financiar de manera fiscalmente sana las apropiaciones adicionales requeridas, considerando la urgencia de dar solución definitiva al problema agropecuario y mejorar las condiciones de vida de la población campesina, sin afectar la sanidad fiscal del país ni el cumplimiento de las metas previstas en la Ley 1473 de 2011, que dispone una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (...)” (Exposición de motivos Ley 1694 de 2013 “Por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones”)

De igual forma, resulta significativo recordar, que en la exposición de motivos de la Ley 1739 de 2014, por medio de la cual se modificó el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012 y se crearon mecanismos de lucha contra la evasión, se habló de un aspecto importante, como lo fue la destinación de dos puntos del Gravamen del cuatro por mil al sector agropecuario, estableciendo en su momento el Dr. Mauricio Cárdenas Santamaría - Ministro de Hacienda y Crédito Público:

“Como se recordará, desde hace varios años se ha buscado desmontar el GMF, sin embargo, diferentes hechos y circunstancias lo han impedido. Algunos relacionados con calamidades públicas y desastres ambientales y otros, como la más reciente crisis del sector agropecuario. La situación del sector y la atención de la situación de pobreza y desempleo de las familias campesinas hizo necesario mantener la tarifa del Gravamen en cuatro por mil, **de manera que dos puntos pudieran destinarse totalmente al presupuesto del sector agropecuario.** Hoy por hoy, dada la situación del sector no es factible reducir su presupuesto, el cual, entre 2013 y 2014, pasó de \$2 billones a \$5 billones.” (Negrilla fuera del texto)

Lo enunciado, permite señalar que esta media especial, de destinar el 5% del total recaudado del Gravamen a los movimientos financieros, para el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida del sector panelero es imperativo y necesario, como quiera que los incentivos económicos que se buscan otorgar mediante esta iniciativa, garantizan la realización de fines constitucionales que presentan una sensible orientación social, tales como el derecho al trabajo (art. 25 de la C.P.), el derecho de asociación (art. 38 de la C.P.), el derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y al

mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los campesinos (art. 64 de la C.P.), el derecho a la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario (art. 65 de la C.P.), entre otros.

Así las cosas, la financiación de incentivos económicos que estimulan la agroindustria panelera configuran una forma de inversión social, como quiera que se busca mejorar la calidad de vida de un importante subsector de la economía colombiana, sin pretender recuperar lo invertido ni lograr una ganancia por parte del Estado, hecho que se ajusta a la definición señalada por Corte Constitucional sobre inversión social y que además de ello confirma que esta iniciativa puede consagrar rentas nacionales de destinación específica, sin violar la prohibición del artículo 359 superior. De igual forma, si se toma como fuente, el valor recaudado por concepto del GMF para el año 2016, esto es \$7 billones, el 5% representaría \$350 mil millones, suma poco significativa, si se tiene en cuenta los grandes beneficios económicos y sociales que se proporcionarían a la agroindustria panelera.

En consideración a lo anterior, y a la importancia del sector panelero para Colombia, es necesario crear iniciativas como estas, que le brinden facilidades económicas para sopesar las dificultades que se le presentan, como lo son la falta de incentivos para combatir los problemas fitosanitarios, así como para llevar a cabo la renovación de los cultivos de caña panelera y para la adquisición o tecnificación de equipos de molienda y proceso, pues es preciso recordar que este sector poblacional, le brinda al estado grandes aportes no solo económicos sino también laborales, es por ello que su contribución para con este gremio, no debe ser discrecional sino obligatoria, para que de esta forma le sea retribuido un poco, de lo mucho que aporta a la agroindustria Colombiana.

### **Fundamentación normativa:**

La presente iniciativa legislativa cuenta con el siguiente fundamento normativo:



- **Constitución Política de Colombia:**

Artículo 64. “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.” (Subrayado fuera del texto original)

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

Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. (Subrayado fuera del texto original)

- **Ley 40 del 4/diciembre/1990.** Por la cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero.

Artículo 1: “Para efectos de esta ley se reconoce la producción de panela como una actividad agrícola desarrollada en explotaciones que, mediante la utilización de trapiches, tengan como fin principal la siembra de caña con el propósito de producir panela y mieles vírgenes para el consumo humano, y subsidiariamente para la fabricación de concentrados o complementos para la alimentación pecuaria.” (...). (Subrayado fuera del texto original)

- **Decreto N° 1840 del 3/agosto/1994.** Por el cual se reglamenta el artículo 65 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 2. “El manejo de la sanidad animal, de la sanidad vegetal y el control técnico de los insumos agropecuarios, así como el del material genético animal y las semillas para siembra, comprenderán todas las acciones y disposiciones que sean necesarias para la prevención, el control, supervisión, la erradicación, o el manejo de enfermedades, plagas, malezas o cualquier otro organismo dañino, que afecten las plantas, los animales y sus productos, actuando en permanente armonía con la protección y preservación de los recursos naturales.” (Subrayado fuera del texto original)

- **Resolución N° 000779 del 17/marzo/2006.** Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que se deben cumplir en la producción y comercialización de la panela para consumo humano y se dictan otras disposiciones.

Artículo 9°: “Condiciones sanitarias de los trapiches. Los trapiches paneleros deben cumplir para su funcionamiento con las siguientes condiciones sanitarias y de salud ocupacional (...): 8. Condiciones del proceso de fabricación a) El material, diseño, acabado e instalación de los equipos y utensilios deberán permitir la fácil limpieza, desinfección y mantenimiento higiénico de los mismos y de las áreas adyacentes; b) La distribución de planta debe tener un flujo secuencial del proceso de elaboración con el propósito de prevenir la contaminación cruzada; c) Los trapiches deben contar con los equipos, recipientes y utensilios que garanticen las buenas condiciones sanitarias en la elaboración de la panela incluyendo los molinos.” (Subrayado fuera del texto original)

- **Ley 1819 del 29/diciembre/2016.** Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 214. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario el cual quedará así: Artículo 872. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000). (Subrayado fuera del texto original)

**Objeto:**

Otorgar incentivos económicos a la agroindustria panelera, destinados a mitigar problemáticas fitosanitarias, contribuir a la renovación de los cultivos de caña panelera y facilitar la adquisición o tecnificación de equipos de molienda y proceso para trapiches de grupos asociativos, buscando mejorar las condiciones y la calidad de vida del sector.

Presentado por:

**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
**Senador de la República**  
**Autor Proyecto de Ley**

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2017

***“Por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones”***

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**CAPITULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto otorgar incentivos económicos a la agroindustria panelera, destinados a mitigar problemáticas fitosanitarias, contribuir a la renovación de los cultivos de caña panelera y facilitar la adquisición o tecnificación de equipos de molienda y proceso para trapiches de grupos asociativos, buscando mejorar las condiciones y la calidad de vida del sector.

**ARTÍCULO 2º. Beneficiarios.** Son beneficiarios de los incentivos económicos de que trata la presente ley, los cultivadores de caña panelera en forma individual o asociativa, que se encuentren dentro del territorio nacional.

**Parágrafo 1º.** Entiéndase clasificados los cultivadores de caña panelera según el área sembrada, para efectos de la presente ley, así: Pequeños Cultivadores, aquellos que cuentan con 1 a 20 hectáreas; Medianos Cultivadores de 21 a 50 hectáreas; y Grandes Cultivadores, con más de 51 hectáreas.

**Parágrafo 2º.** Para efectos de la presente ley, se entenderá por grupo asociativo, la persona jurídica sin ánimo de lucro que se constituye por la voluntad de asociación de 3 o más cultivadores de caña panelera, para realizar actividades en beneficio de los asociados, y no persigue el reparto de utilidades entre sus miembros.

**ARTÍCULO 3°. Incentivos.** Los incentivos económicos establecidos en la presente ley, estarán dirigidos a:

1. Mitigar las problemáticas fitosanitarias del cultivo de caña panelera.
2. Contribuir a la renovación de los cultivos de caña panelera.
3. Facilitar la adquisición o tecnificación de equipos de molienda y proceso para trapiches de grupos asociativos.

## CAPITULO II DE LOS INCENTIVOS

**ARTÍCULO 4°. Incentivo para el manejo fitosanitario.** Se otorgará a los cultivadores de caña panelera, hasta una vez por año, un incentivo económico para la adquisición del método biológico o químico destinado al manejo fitosanitario del cultivo de caña panelera.

**Parágrafo.** El porcentaje a otorgar por concepto del incentivo, será del 30% para pequeños cultivadores, y del 10% para medianos cultivadores, respecto del costo anual de referencia del método biológico o químico, establecido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**ARTÍCULO 5°. Incentivo para la renovación del cultivo.** Se otorgará por una sola vez a los cultivadores de caña panelera, un incentivo económico por cada hectárea a renovar.

**Parágrafo.** El porcentaje a otorgar por concepto del incentivo, será del 30% para pequeños cultivadores, del 10% para medianos cultivadores y del 5% para grandes cultivadores, respecto del costo de referencia por hectárea establecido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**ARTÍCULO 6°. Incentivo para la adquisición o tecnificación del equipo de molienda y proceso.** Se otorgará por una sola vez al grupo asociativo de cultivadores de caña panelera, un incentivo económico para la adquisición o tecnificación del equipo de molienda y proceso de su trapiche.

**Parágrafo 1°. Adquisición de equipo de molienda y proceso.** Para la adquisición, el incentivo económico no podrá ser menor al 50% del costo total de referencia de los equipos, establecido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Parágrafo 2°. Tecnificación de equipo de molienda y proceso.** Para la tecnificación, el incentivo no podrá ser menor al 50% del valor acreditado por el grupo asociativo para la tecnificación de los equipos, previa verificación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Parágrafo 3°.** Este incentivo aplicará para trapiches que cuenten con una capacidad de producción igual o inferior a 100 kilogramos de panela por hora.

### CAPITULO III DE LAS OBLIGACIONES DEL MINISTERIO

**ARTÍCULO 7°.** Le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

1. Estructurar, consolidar y actualizar una base de datos con el listado de solicitantes y beneficiarios de cada uno de los incentivos.
2. Ejercer un control efectivo de los beneficiarios que accedan a los incentivos.
3. Determinar el mecanismo de verificación de los datos acreditados por los solicitantes.
4. Establecer el costo de referencia de cada uno de los incentivos y los montos totales a destinar.
5. Reglamentar y entregar los incentivos económicos de los que trata la presente ley.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás obligaciones que puedan surgir.

## CAPITULO IV DE LOS RECURSOS

**ARTÍCULO 8°. Recursos.** De los recursos que recaude el Gobierno Nacional, por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros, se destinará un porcentaje del 5% del total recaudado, para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

**ARTÍCULO 9°. Administración de los recursos.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, directamente o por intermedio de un contrato de fiducia con el Banco Agrario de Colombia, será quien se encargue de la administración y asignación de los recursos que trata el artículo 8°.

## CAPITULO V DISPOSICIONES FINALES

**ARTÍCULO 10°. Medidas administrativas.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se concede el plazo de seis (6) meses para tomar las medidas administrativas tendientes a cumplir con lo establecido en esta ley.

**ARTÍCULO 11°. Vigencia y Derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
**Senador de la República**  
**Autor Proyecto de Ley**