



CONGRESO
DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA

Bogotá D.C., 25 de julio 2022

PLNº 47/22.

Doctor:

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley “Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Secretario General:

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

Cordialmente,

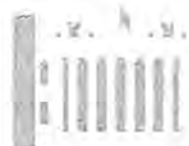
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara

BANCADA
COMUNES



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

PROYECTO DE LEY No. _____ SENADO

“Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, su transformación y comercialización, preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de producción.

Artículo 2. Beneficiarios. Son beneficiarios los pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa.

Para tal efecto, adiciónese el párrafo tres al artículo 1 de la ley 40 de 1990, el cual quedará así:

Parágrafo 3. Para efectos de la protección, fomento, fortalecimiento del cultivo, transformación y comercialización de la producción de los pequeños productores de panela, entiéndase por estos: aquellos productores cuyo predio sea inferior o igual a una Unidad Agrícola Familiar a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 160 de 1994. Lo anterior, de acuerdo a los criterios metodológicos para determinar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar en zonas relativamente homogéneas y bajo cualquier modalidad de uso, tenencia o propiedad sobre la tierra.

Artículo 3. Sello de pequeños productores tradicionales de panela. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará un sello de producción tradicional, el cual no tendrá costo.

Parágrafo 1. Para otorgar este distintivo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá estructurar, consolidar y actualizar el censo de productores tradicionales de panela a nivel nacional, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.

Parágrafo 2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá fomentar la creación de una organización de carácter nacional de pequeños productores



tradicionales de panela, avaladas por las pequeñas asociaciones de base, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.

Artículo 4. Fomento y fortalecimiento del cultivo de caña panelera. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará un programa de fomento y asistencia técnica para el cultivo de caña panelera de los pequeños productores tradicionales de panela, que contenga los siguientes elementos: renovación de cultivos, fertilización orgánica, control de malezas manual, sistema de corte y la conservación de los recursos naturales y medio ambiente. El programa deberá ser concertado con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley, acorde con las condiciones agroecológicas, socioeconómicas y culturales de las diferentes regiones en las que se cultiva la caña panelera.

Parágrafo 1. El programa de fomento y asistencia técnica para el cultivo de caña panelera deberá incluirse en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan esta actividad productiva.

Artículo 5. Protección y fomento de la pequeña producción tradicional. Los órganos de control y vigilancia crearán de manera concertada con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley una regulación con tratamiento diferencial del control sanitario acorde a la producción tradicional de la panela.

Parágrafo transitorio. La reglamentación diferencial se dará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley.

Artículo 6: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – diseñarán de manera concertada con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley un programa de formación y capacitación para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios dentro de los 6 (meses) siguientes a la promulgación de la presente Ley.

Parágrafo 1. El programa de formación y capacitación para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios deberá ser incluido en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales en los territorios que contenga esta actividad productiva de acuerdo a lo acordado en el tratamiento diferencial y territorial.

Artículo 7: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de la infraestructura adecuada para la pequeña



producción tradicional de panela por grupos familiares vecinales, con periferia de producción de un kilómetro a la redonda, que incluya: técnicas y tecnologías de pequeña y mediana escala a nivel de construcciones, hornos, maquinaria y todo lo concerniente a la utilización

de energías alternativas renovables como energía solar, biodigestores, pequeños micro-generadores de energía eléctrica, eólica y equipo de extracción.

Parágrafo 1. Este programa se deberá incluir en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan esta actividad productiva.

Artículo 8. Fomento de la asociatividad y el cooperativismo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará de manera concertada con la organización nacional de la pequeña producción tradicional de panela creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley, la Superintendencia de Economía Solidaria, el SENA y la Universidad Nacional de Colombia un programa de formación y capacitación en: temas administrativos, creación e innovación, financiero, fundamentos en agroecología, soberanía alimentaria, asociatividad y cooperativismo.

Parágrafo 1. El programa de formación y capacitación en temas administrativos, creación e innovación, financiero, fundamentos en agroecología, soberanía alimentaria, asociatividad y cooperativismo deberá incluirse en los planes de desarrollo departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.

Artículo 9. Control de la Superintendencia de Industria y Comercio. La Superintendencia de Industria y Comercio en su calidad de autoridad única de competencia realizará un estudio orientado a determinar las posibles irregularidades en los pesos y medidas de la panela, al igual que los pagos de la cuota de fomento panelero por kilogramo de panela producida por los pequeños productores tradicionales.

Artículo 10. Fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional. Con el fin de consolidar la cadena productiva de la panela tradicional, entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la participación de la organización nacional de pequeños productores tradicionales de panela creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley construirán un programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional, que contenga: la creación de centros de acopio, almacenamiento, transformación y empaque acorde a las necesidades de cada localidad, capacitación en mercadeo para las organizaciones de productores tradicionales de panela y la creación de marcas de origen que creen identidad.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Parágrafo 1. El programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional deberá incluirse en los planes de desarrollo departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.

Artículo 11. Créese un Fondo de Estabilización de Precios para la panela tradicional según lo previsto en la Ley 101 del 23 de diciembre de 1.993.

Parágrafo 1. Serán objeto de esta ley los precios internos que se paguen a los productores de panela tradicional en los diferentes mercados, exceptuando las transacciones entre comercializadores o intermediarios.


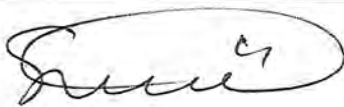
Artículo 12. Adiciónese el parágrafo 5° y 6° al artículo 7 de la ley 40 de 1990 los cuales quedarán así:

Parágrafo 5. Cuota fomento panelero: En el caso de los pequeños productores tradicionales aportarán el 0.3% del precio de cada kilogramo de panela y miel que produzcan.

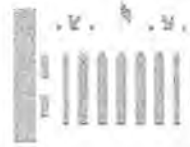
Parágrafo 6. La organización de pequeños productores de panela tradicional será beneficiaria directa y según porcentajes proporcionales de la cuota de fomento panelero, para implementar la política nacional correspondiente al fortalecimiento de este sector.

Artículo 13. Vigencia y Derogatorias. Esta Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

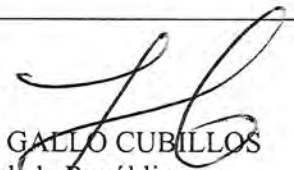
De los honorables congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
---	--

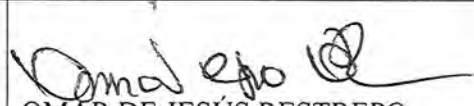
BANCADA
COMUNES




CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA




JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República



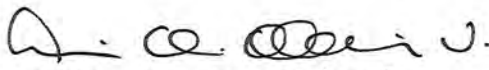
OMAR DE JESÚS RESTREPO
Representante a la Cámara




IMELDA DAZA
Senadora de la República



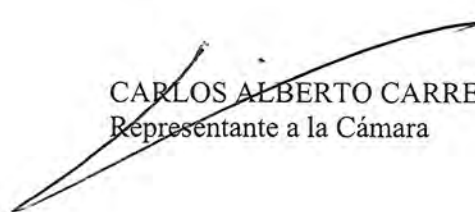
JAIRO REINALDO CALA
Representante a la Cámara



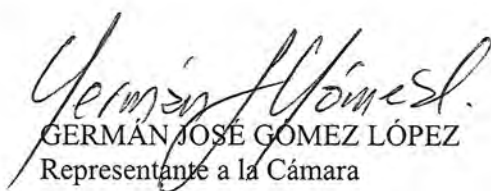
LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara



PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara



CARLOS ALBERTO CARREÑO
Representante a la Cámara



GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el desarrollo de la actividad pública de producción legislativa y en las funciones que le asigna el Estatuto Superior al Congreso de la República dentro del carácter democrático, participativo y pluralista que identifica al Estado Social y Democrático de Derecho me permito presentar al Congreso de la República el siguiente proyecto de ley sustentado desde las siguientes consideraciones:

Este proyecto de ley busca llamar la atención en términos del trabajo legislativo, para que sedé la importancia a los pequeños productores paneleros tradicionales y se logre adoptar medidas tendientes a la protección, mejoramiento y promoción de la pequeña producción de panela tradicional, donde el Congreso debe coadyuvar en resultados positivos para que la necesidad expresada por este sector sea escuchada y materializada a nivel nacional. Con la atención especial de la producción agropecuaria nacional especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria como se plantea en el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz. Particularmente, con el subpunto 1.3.3 Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral y 1.3.4 Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

INTRODUCCIÓN

Una de las actividades productivas más importantes en Colombia es la panela después del café, según el Ministerio de Agricultura hasta el año 2018 es el sector panelero contenía productores, de los cuales el 15%, es decir 52.500 corresponde a pequeños productores, el 75%, 262.500 son medianos productores y un 10% equivalentes a 35.000 que son grandes productores. La producción de panela se da en 28 de los 32 departamentos del territorio nacional. Cabe resaltar que desde el año 2015 al 2018 se ha mantenido el área de siembra en 367.251 (Ha) y la mayor parte de los productores mantienen el cultivo tradicional.

Tabla 1. Número de productores de panela en los principales departamentos productores de Colombia, 2017.

Departamento	Productores grandes	Productores medianos	Productores pequeños
Santander	76	814	2.896
Cundinamarca	52	1.195	9.141

Antioquia	44	999	7.800
Boyacá	80	456	2.146
Nariño	58	852	6.374
Cauca	17	539	7.995
Tolima	27	245	3.126
Huila	28	284	3.155
Caldas	-	366	4.856
Valle	38	236	1.615
Norte de Santander		199	2.288
Risaralda	6	69	341
Caquetá	-	30	1.466
Subtotal	427	6.283	53.199

Fuente: Ministerio de Agricultura 2022

Para el 2022, el Ministerio de Agricultura señala que en Colombia se estima que existen alrededor de 98.980 pequeños y medianos productores de panela.

Alrededor de la producción de caña panelera se generan cerca de 287.000 empleos directos que equivalen a 45 millones de jornales al año y 878.020 empleos indirectos, es decir que el 12% de la población rural es económicamente activa gracias a la producción panelera. Para el año 2020 la producción panelera de pequeños y medianos productores paneleros generaron 280.000 empleos directos y de manera indirecta, generaron 870.000 empleos¹.

Pese al crecimiento vertiginoso de esta actividad en los últimos 10 años, la generación de empleo, área sembrada y su importancia cultural de la producción y consumo de la panela producida por pequeños productores, los proyectos de ley que han cursado en las últimas legislaturas a favor del sector panelero, no se contempla ni define con claridad las características del productor tradicional, desde la pequeña escala, ya que se asocia esta clasificación a la capacidad de molienda, cuando la mayoría de campesinos cañicultores no son propietarios de trapiches y por el contrario los deben alquilar para transformar su producción.

¹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022.



LA PANELA TRADICIONAL

La importancia de la agricultura campesina, en la que se inscribe la producción tradicional de panela, no solo radica en su aporte a la economía, esta modalidad de agricultura aporta cerca del 70% de los alimentos que consumen los hogares colombianos, sus prácticas desde la producción, la transformación y comercialización contienen componentes culturales, son el acumulado que crea identidad, arraigo y patrones culturales.

Por estas razones, es de vital importancia mejorar las condiciones de producción, transformación, comercialización y de trabajo de los pequeños productores de panela tradicional e interpretarla como una actividad económica con un gran contenido cultural e identitario que permite la subsistencia de un gran número de familias campesinas en Colombia, que a la vez revisten, de identidad cultural a los territorios.

Según la declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos una persona campesina es un hombre o mujer que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos y/o otros productos agrícolas. Las campesinas y campesinos trabajan la tierra por si mismos; dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas de organización del trabajo. Las campesinas y campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agro-ecológicos. El termino campesino también aplica a las personas sin tierra².

De acuerdo a los elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia (2018) el campesinado se constituye históricamente, contiene una dimensión sociológico-territorial que alude a la relación del campesinado con la tierra y con sus territorialidades, formas de posesión vecinal, asociativa, organizativa, comunitaria o familiar³. Una dimensión sociocultural en la cual el campesinado tiene una manera de vivir y de estar en la zona rural con características culturales⁴. Una dimensión económico-productiva en donde se refleja una relación la vida campesina y la producción de alimentos, la relación con la naturaleza y la tenencia de la tierra. Una dimensión organizativo política a través de formas de relacionamiento social, dinámicas de participación ciudadana que han formado parte de la experiencia social en la vida política nacional⁵.

De esta manera la definición de campesino se concibe desde ser un sujeto intercultural, que

²file:///C:/Users/rosa.rodriguez/Desktop/campesinado%20Via%20campesina/DDCC%20Via%20campesina.pdf.

³ Saade Marta. Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia. Documentos técnicos. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2018

⁴ Ídem.

⁵ Íbit, 23.

se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo⁶. Esta definición incluye las cuatro dimensiones: territorial, productiva, organizativa y cultural.

En este marco de definición se encuentra el pequeño productor de panela el cual quien además cuenta con un componente étnico, para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural los productores pequeños y artesanales presentan las siguientes características:

1. Cosechan por entresaque
2. Baja implementación de tecnología
3. Manejan una agricultura ecológica y hacen alto uso de mano de obra familiar
4. Rendimientos por hectárea hasta los 5.000 kilos de panela
5. Trapiches sin cumplimiento de norma técnica para la producción de panela
6. Sin pagos de parafiscales a sus empleados y comercializan su producto en plazas municipales de mercado⁷.

Sumado a esto, en Colombia durante el 2018-2021 la cantidad de panela que se produce, comercializa y consume es:

Área – Producción y Rendimiento Panela 2018 - 2021				
Año	2018	2019	2020	2021*
Área sembrada (ha)	211.430	201.547	192.863	205.322
Área cosechada (ha)	186.646	183.350	165.980	171.312
Producción (ton)	1.183.373	1.162.396	1.085.567	1.035.420
Rendimiento (ha/ton)	6,6	6,5	6,5	
Consumo Aparente	1.176.017	1.155.124	1.080.041	1.030.388
Panela comercializada	1.117.216	1.097.368	1.026.039	978.869

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

En América Latina y el Caribe los principales productores de panela son Colombia, Brasil, México, Guatemala, Venezuela, Haití, Perú, Ecuador, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Bolivia y Argentina (...). En algunos de estos países, la elaboración de panela es una de las agroindustrias de mayor tradición y forma parte

⁶ Saade Marta. Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia. Documentos técnicos. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2018

⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

de la identidad de muchas comunidades rurales⁸.

Una de las principales actividades agrícolas en la economía de Colombia es la producción de panela, como un alimento con mucha acogida en gran parte del mundo.

Del total de la producción nacional de panela el 99% abastece el mercado local, el 1% restante se exporta y solo se importa el 0.4% de la demanda nacional. Esta modalidad de producción también se caracteriza por el consumo propio: del total de la producción de panela tradicional el 5% es se destina para el autoconsumo y el restante para el mercado.

En cuanto al cultivo de caña panelera, esta goza de unas condiciones debido a que Colombia contiene condiciones agroecológicas de clima templado y a temperaturas promedio entre 15 y 28 °C—característica que favorece la concentración de azúcares en la planta—, una pluviosidad anual entre 1.500 y 2.500 mm y una humedad relativa con valores entre el 70 a 80 % (...) Las áreas destinadas a este cultivo dependen de las características topográficas y agroecológicas de cada región.⁹

Según los estudios de desarrollo rural, el cultivo de caña para panela se ubica en terrenos montañosos, a la inversa, el cultivo de la caña para azúcar se desarrolla exclusivamente en zonas planas, totalmente mecanizables en el marco de una agricultura empresarial, de esta manera, en el país se presentan las modalidades tanto campesinas como hacendatarias y empresariales. La utilización de la expresión “caña panelera” no hace referencia a una especie diferente a la “caña de azúcar”, sino para indicar que esa caña está destinada a producir panela y no azúcar.

La producción de panela es una de las agroindustrias rurales de mayor tradición en América Latina y el Caribe⁴. En Colombia, según el DANE en el tercer censo nacional agropecuario, el cultivo de caña dulce para la producción de panela al año es de 2.116.403 toneladas, cultivadas en 220.783 hectáreas a nivel nacional.

Según la caracterización de los estudios de desarrollo rural las grandes explotaciones se ubican principalmente en el Valle del Cauca y Risaralda. Las explotaciones de tamaño mediano predominan en la región geográfica de la Hoya del río Suárez (Boyacá y Santander), Nariño y Antioquia. Las explotaciones en pequeña escala se ubican principalmente al occidente de Cundinamarca (provincias de Rionegro y Tequendama), Antioquia, Tolima, Huila, Norte de Santander. Las de economía de subsistencia, por su parte, permanecen en

⁸ Rodríguez, García, Roa y Satacoloma, 2004 En: Gómez Vesga, Diego Armando. Reestructuración del sector panelero en el municipio del Socorro, Santander, durante el período de 1994 a 2013. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Desarrollo Rural. Bogotá D.C. mayo de 2014, p: 31.

⁹Ibíd. P: 29.



zonas paneleras deprimidas de los departamentos de Caldas, Risaralda y Cauca¹⁰.

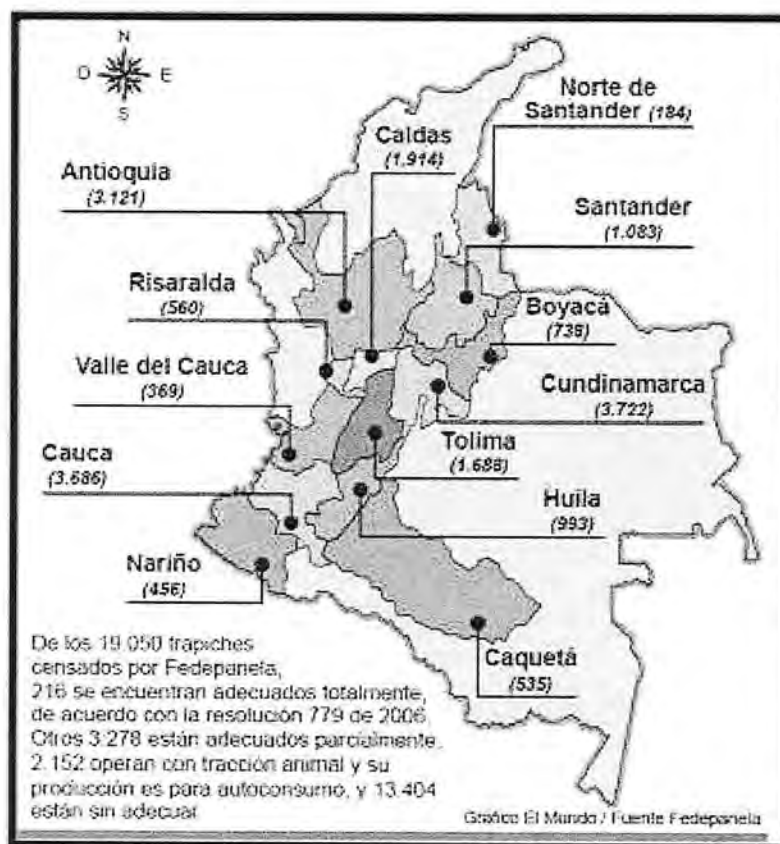


Figura 1. Trapiches por departamento a nivel nacional. Fuente: Periódico El Mundo - FEDEPANELA, 2012.

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la actividad panelera genera 353.366 empleos directos y es el soporte de desarrollo en diferentes regiones del país. De los cuales, los cálculos de la Federación Nacional de Paneleros – Fedepanela –, existen en el país alrededor de 23.000 trapiches, con capacidad de proceso entre 50 y 300 kg/hora de panela, diferencia dada por condiciones geográficas y de minifundio o de mediana explotación, lo que a su vez influye en el tipo de tecnología empleada¹¹.

¹⁰ Flórez Martínez, Diego Hernando. Agenda prospectiva de investigación de la cadena productiva de la panela y su agroindustria. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural P:74.

¹¹ Rodríguez, 2000 En: Gómez Vesga, Diego Armando. Reestructuración del sector panelero en el municipio del Socorro, Santander, durante el período de 1994 a 2013. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Desarrollo Rural. Bogotá D.C. mayo de 2014, p:36



Las explotaciones paneleras identificadas en el país son de cuatro tipos principales:

- **A gran escala**, que cuentan con extensiones superiores a 50 hectáreas sembradas en caña, con capacidades de producción por encima de 300 kg de panela por hora. Contrata parte de su personal de manera permanente. Son casi siempre las de tecnología más avanzada tanto en el cultivo como en el beneficio y demandan una inversión de capital considerable.
Este tipo de explotación representaba en 1994 aproximadamente el 5% de la producción nacional de panela. Actualmente, según datos del MADR y Fedepanela (2008), estas explotaciones a gran escala producen apenas el 2% de la panela elaborada en Colombia.
- **Explotaciones de tamaño mediano**, con extensiones entre 20 y 50 hectáreas y con capacidades de producción entre 100 y 300 Kg de panela hora. En este tipo de unidad persisten, ocasionalmente y en algunas regiones, características de economía tradicional como la aparcería. Se contrata el personal solo por temporadas de molienda. Es común procesar cañas de fincas vecinas bajo la modalidad de alquiler o maquila. Su tecnología puede ser tradicional o haber integrado algunos de los avances (hornillas, pailas, filtros) difundidos por el CIMPA. Representan un 15% de la producción nacional.
- **Explotación en pequeña escala**, corresponden a cultivos en extensiones que oscilan entre 5 y 20 hectáreas; manejan capacidades de producción de 100 a 150 Kg de panela por hora. Este sistema se desarrolla dentro del esquema de economía familiar campesina, utiliza una tecnología generalmente obsoleta y tiene precarias condiciones higiénicas.
- **Unidades productivas de mini y microfundio**, se presentan en fincas menores de 5 hectáreas. El trabajo se realiza empleando mano de obra familiar en colaboración de vecinos propietarios de trapiches. Sus capacidades de producción son inferiores a 50 Kg de panela hora. Es característico de estas unidades productivas el que sus molinos sean accionados con tracción animal o con pequeños motores; son entonces los de mayor desactualización tecnológica. La mayor parte de su producción se destina al autoconsumo y el excedente, a la comercialización. Con el producto de estas ventas, se compran los artículos de consumo familiar, los insumos y se realiza el pago de los trabajadores. Esta categoría se divide en dos subtipos: 1) Los dueños de pequeños cultivos que no tienen equipo de beneficio; 2) Los dueños de cultivos y de equipos de procesamiento a pequeña escala¹².

¹² Gómez Vesga, Diego Armando. Reestructuración del sector panelero en el municipio del Socorro, Santander, durante el período de 1994 a 2013. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Desarrollo Rural. Bogotá D.C. mayo de 2014. P: 43-44.

BANCADA
COMUNES



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

La panela tradicional es producida por pequeños y medianos campesinos, en donde prevalece una alta intensidad de trabajo familiar, biodiverso y comunitario, su proceso de producción tradicional inicia con la cosecha de la caña de azúcar madura, luego se transporta a un trapiche para sustraer el jugo, se cocina hasta obtener la sustancia espesa, luego se vierte en moldes se deja en reposo hasta su solidificación, este proceso tiene bajas tasas de tecnología mecanizada.



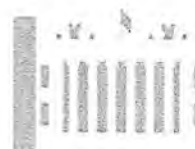


Figura 1 Área sembrada en caña de azúcar para panela



Figura 2 Área cosechada en caña de azúcar para panela



Figura 4 Rendimientos de producción de panela



Fuente. Elaboración de UPRA con datos de Fedepanela, 2020.

La producción panelera se enmarca en mayor parte en esquemas de pequeña propiedad parcelaria o en sistemas de aparcería, en donde predomina la economía de subsistencia. Existen dos modalidades para la producción de panela tradicional:

Artesanal y familiar, Grupos familiares de 3 a 5 familias con algún grado de consanguinidad:

1. Se maneja una sola calidad de panela a partir del aporte colectivo de materia prima
2. Fabricación colectiva de la panela y uso colectivo del bagazo
3. Mayor producción de volumen a partir de relaciones familiares
4. Alto nivel de entendimiento y cooperación entre familias

Artesanal e individual, tiene trapiche con un único dueño, puede ser una persona o una familia, se permite:

1. El uso de la instalación por turnos, a partir de relaciones de amistad y vecindad, puede haber cobro por el uso.
2. Procesamiento individual de cada núcleo familiar con sus propios insumos incluido el bagazo.
3. La comercialización es individual, sin niveles de cooperación colectiva.

Es así, que el subsector panelero presenta una gran relevancia social y económica por la generación de empleo rural y por la alta participación de pequeñas unidades de producción campesinas, compuesta por cañicultores con trapiche, cañicultores sin trapiche, aparceros, jornaleros agrícolas y trabajadores de molienda entre otros¹³. Es así, que la implementación de generación y adaptación de tecnología se deben realizar diagnósticos que involucren aspectos técnicos de la producción y caracterización social, económica de la actividad productiva, al igual que los factores productivos.

Son comunes los contratos de aparcería que consisten en acuerdos verbales entre el propietario de la tierra y el aparcero para el cultivo de caña y elaboración de panela, el aparcero se responsabiliza del trabajo necesario para la siembra, sostenimiento de cañales y labores de molienda. El dueño de la finca se compromete a pagar las labores de preparación del terreno, suministrar fertilizantes y agroquímicos para el cultivo y el transporte de la caña, pagando además un salario a la mayoría de trabajadores de la molienda. Al finalizar la producción y su venta en el mercado, se reparte en proporciones iguales entre el aparcero y

¹³ Investigaciones sociales y económicas básicas. Investigación para el desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en Colombia. Barbosa, marzo de 1990.

el propietario de la tierra.¹⁴

En las explotaciones de pequeña escala se desarrolla en un esquema de economía campesina en fincas y trapiches de tracción animal o mecánica, son frecuentes en las pequeñas unidades productoras el alquiler de trapiches, la molienda en compañía y la aparcería, es característico el trabajo de carácter familiar y contratación de trabajadores temporales para labores de molienda.

Para el corte de noviembre de 2021 se identificó que existen 203 asociaciones registradas que agrupan a 9.000 productores, 82 asociaciones se encuentran registradas en la red de asociaciones del Fondo de Fomento Panelero (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). De acuerdo al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), se encuentran censados 21.206 trapiches¹⁵.

Los principales problemas que debe afrontar los productores de panela son:

- Dificultad para acceder a créditos
- Acentuada fluctuación de los precios de la panela
- Deficiencia de la asistencia técnica del productor
- Baja fertilidad de los suelos
- Problemas fitosanitarios
- Desaprovechamiento de los derivados de la panela por falta de capacitación
- Falta de mejoramiento de la calidad de la semilla o cepa
- Escases de tierra para cultivar
- Limitado acceso a capacitación del productor para mejorar la producción de la caña
- Falta de recursos y apoyo estatal para mejorar el establecimiento para la transformación (horno, áreas de moldeo, zonas de moldeo, maquinaria)
- Largas cadenas de comercialización que elevan los precios al consumidor y limitan el acceso de una remuneración adecuada a los productores
- El consumo de panela se reduce debido al cambio de preferencias y hábitos alimenticios en las personas consumidoras de panela.
- Falta de diseño de campañas que promuevan el consumo de panela a nivel interno y exterior del país.

CONSUMO DE PANELA

¹⁴Esquema Socioeconómico de la producción panelera. En: Investigaciones sociales y económicas básicas. Investigación para el desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en Colombia. Barbosa, marzo de 1990. P.8

¹⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018.



La panela es un alimento básico con características nutritivas para la población colombiana en materia de carbohidratos, minerales, proteínas, grasas y vitaminas, además es endulzador de otros alimentos. Es un bien salario en la canasta familiar de los trabajadores de menos ingresos en el campo y la ciudad. Además, la panela es utilizada en la alimentación infantil dado que es tolerado por el organismo evita la formación de gases y previene la constipación. El contenido en sales minerales contribuye durante el crecimiento de niños y niñas al desarrollo del cuerpo.

La panela también es utilizada como materia prima en procesos industriales como elaboración de bocadillos, confitería, panadería, fabricación de miles, siropes y bebidas gaseosas¹⁶. De igual manera para alimentación animal, licores, dulcería, bases para malteadas, teteros, bases para natillas y uso para el cuidado de la piel¹⁷.

MODO DE PREPARACIÓN TRADICIONAL

La fabricación de la panela se basa en la concentración, por evaporación abierta, de los sólidos solubles de los jugos de la caña de azúcar.

El proceso inicia con el corte de caña en su punto de madurez, posteriormente se transporta a lomo de mula o en vehículos hasta el trapiche donde se beneficia el mismo día, se arruma durante 4 o 5 días.

En el trapiche se realiza la extracción del jugo de la caña que se realiza en molinos de tres mazas, accionados por animales, por motores de combustión interna o eléctricos y en pocos casos por ruedas hidráulicas. De este proceso se obtiene el jugo crudo como producto principal y el bagazo como subproducto. El jugo crudo se deposita en tanques cerca del molino y pasa a la hornilla donde se calienta. El bagazo es retirado manualmente hasta las bagaceras, donde se deja secar durante 15 a 30 días, para luego ser usado como combustible.

MARCO DE REGULACIÓN UNIVERSAL

En el año 2018 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en las Zonas Rurales como instrumento de regulación global que contiene las directrices en materia de regulación de los campesinos y trabajadores del sector rural como grupo poblacional merecedor de esquemas de tutela específicos que promuevan el acceso al derecho a la tierra, el agua y las semillas.

¹⁶ Características de la Panela como Bien de Consumo. En: Investigaciones sociales y económicas básicas. Investigación para el desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en Colombia. Barbosa, marzo de 1990. P 13

¹⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2022.



En este sentido, la fundamentación de la Declaración de Derechos de los Campesinos está ligada a la sostenibilidad de la actividad agrícola y la promoción de sus labores que contribuyen a la conservación y mejoramiento de la biodiversidad que demanda “apoyo a su labor de promoción y empleo de prácticas de producción agrícola sostenibles que beneficien la naturaleza, denominada también Madre Tierra en varios países y regiones, y estén en armonía con ella, en particular respetando la capacidad biológica y natural de los ecosistemas para adaptarse y regenerarse mediante los procesos y ciclos naturales.”

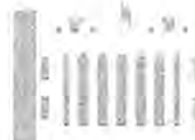
La definición del ámbito de aplicación subjetiva de la Declaración de Derechos de los Campesinos como patrón de regulación universal se incluye en forma específica a las personas que se dedican a la producción agrícola a pequeña escala de acuerdo a lo previsto en el artículo 1 del instrumento en comento en los siguientes términos:

“A efectos de la presente Declaración, se entiende por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.”

En este sentido, el proyecto de ley que se presenta al H. Congreso define como beneficiarios del esquema normativo propuesto a los *productores tradicionales y pequeños de parcela en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa* adscribiéndose al marco de protección subjetiva propuesto en la Declaración Universal de referencia que constituye marco de regulación global.

La orientación del proyecto de ley que se presenta ejecuta obligaciones específicas a cargo del Estado en materia de protección de derechos de los campesinos como la promoción de la transición de formas sostenibles de producción sostenible, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 16 de la Declaración en estudio:

“Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que sus políticas y programas relativos al desarrollo rural, la agricultura, el medio ambiente y el comercio y la inversión contribuyan efectivamente a la preservación y ampliación de las opciones en cuanto a los medios de subsistencia locales y a la transición hacia modos sostenibles de producción agrícola. Siempre que sea posible, los Estados favorecerán la producción



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

sostenible, en particular la agroecológica y biológica, y facilitarán la venta directa del agricultor al consumidor.”

El nivel vinculante de la Declaración de Derechos de los Campesinos para el Estado Colombiano está fundamentado en la vocación de regulación universal que emana de los instrumentos sobre derechos cuya exigibilidad no está condicionada a procedimientos específicos de ratificación dado el interés de efectividad global de las medidas de tutela de esta clase de derechos como reconoce el instrumento internacional en comentario:

“Reafirmando además que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y que todos deben tratarse de manera justa y equitativa, en condiciones de igualdad y asignándoles la misma importancia, y recordando que la promoción y protección de una categoría de derechos nunca debe eximir a los Estados de la promoción y protección de los demás derechos,

Reconociendo la especial relación e interacción de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales con la tierra, el agua y la naturaleza a las que están vinculados y de las que dependen para su subsistencia”

El Estado Colombiano debe seguir los lineamientos de las directrices globales en materia de respeto de derechos humanos para evitar que la transnacionalización y globalización de la producción derive en disfuncionalidades de los sistemas de corrección para la tutela efectiva de derechos humanos universales.

En el mismo sentido, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo adscrito a los Convenios de gobernanza se inscribe el Convenio 169 sobre inspección de trabajo (agricultura), ratificado por Colombia por conducto de la Ley 45 de 1975, define la empresa agrícola como: “significa las empresas o partes de empresas que se dedican a cultivos, cría de ganado, silvicultura, horticultura, transformación primaria de productos agrícolas por el mismo productor o cualquier otra forma de actividad agrícola.”

Los criterios prevalentes de inspección en el trabajo deben favorecer la garantía de cobertura de riesgos socialmente relevantes, dada la exposición a contingencias que amerita especiales vínculos con la actividad administrativa de control laboral, en los términos del mandato contenido en el artículo 18 del Convenio 129 de la Organización Internacional del Trabajo:

“1. Los inspectores del trabajo en la agricultura estarán facultados para tomar medidas a fin de que se eliminen los defectos observados en la instalación, montaje o métodos de trabajo en las empresas agrícolas, incluido el uso de materias o sustancias peligrosas, cuando tengan motivo razonable para creer que constituyen un peligro para la salud o seguridad.



2. A fin de permitirles que adopten dichas medidas, los inspectores estarán facultados, a reserva de cualquier recurso legal o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, para ordenar o hacer ordenar:

que, dentro de un plazo determinado, se hagan las modificaciones que sean necesarias en la instalación, planta, locales, herramientas, equipo o maquinaria para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad; o

(a) que opten medidas de aplicación inmediata, que pueden consistir hasta en el cese del trabajo, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad.”

De otra parte, el Convenio 141 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las organizaciones de trabajadores rurales indica el deber de respeto del derecho de asociación de este grupo poblacional especialmente en lo regulado en el artículo 5 del instrumento internacional:

“1. Para permitir que las organizaciones de trabajadores rurales desempeñen un papelen el desarrollo económico y social, todo Estado Miembro que ratifique este Convenio deberá adoptar y poner en práctica una política de promoción de estas organizaciones, sobre todo con vistas a eliminar los obstáculos que se oponen a su creación y desarrollo y al desempeño de sus actividades legítimas, así como aquellas discriminaciones de orden legislativo y administrativo de que las organizaciones de trabajadores rurales y sus afiliados pudieran ser objeto.

2. Todo Estado Miembro que ratifique este Convenio deberá garantizar que la legislación nacional, dadas las circunstancias especiales del sector rural, no obstaculice el establecimiento y desarrollo de las organizaciones de trabajadores rurales.”

NORMATIVA NACIONAL

Constitución Política de Colombia:

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

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del

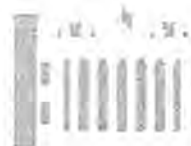


CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

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

Ley 9 de 1979. “Por medio de la cual se expide el Código Sanitario Nacional, por el extinto Ministerio de Salud hoy Ministerio de la Protección Social”.

- **Ley 40 de diciembre 4 de 1990.** “Por la cual se dictan Normas para la protección y Desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero.
- **Ley 101 de 23 de diciembre de 1993.** “Ley General de Desarrollo Agropecuario y pesquero”
- **Decreto 1999 de agosto 22 de 1991.** “Por medio del cual se reglamentó la ley 40 de 1990 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, define quienes son considerados procesadores de caña, productores ocasionales y productores permanentes, establece quienes están obligados a al recaudo de la cuota en todas sus combinaciones”.
- **Decreto 719 de mayo 3 de 1995.** “El cual hace algunas modificaciones al Artículo 4to del Decreto 1999 de 1991 que determina las pautas para el cobro de la cuota de fomento panelero y establece quienes serán los recaudadores”. ^[1] _[2]
- **Decreto 3075 de diciembre 23 DE 1997.** Por medio del cual se reglamenta la Ley 09 de 1979 y se dictan medidas sobre las condiciones básicas de higiene en la fabricación de alimentos en lo referente a: instalaciones, equipos y utensilios, personal manipulador de alimentos, requisitos higiénicos en la fabricación de alimentos, aseguramiento y control de la calidad, vigilancia y control, registros sanitarios, registros sanitarios, importaciones, exportaciones, la vigilancia sanitaria y las actuaciones de oficio ene. Control, así como las medidas de seguridad, procedimiento y sanciones. Todos estos elementos de que trata el presente decreto incluyen por supuesto a los fabricantes de panela y mieles que la procesen y comercializan para la alimentación humana.
- **Ley 2005 de 2019.** Por el cual “se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como a la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia”.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

- **Resolución 16379 de 2003.** “Por la cual se reglamenta el control metrológico del contenido de producto pre empacado”.
- **Resolución 0485 de 2005.** “Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano”.
- **Resolución 779 de 2006.** “Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que se deben cumplir en la producción y comercialización de lapanela para consumo humano y se dictan otras disposiciones”.
- **Resolución 3462 de 2008.** “Por la cual se modifica el artículo 9 y 15 de la Resolución 779 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.
- **Resolución 3544 de 2009.** “Por la cual se modifican los artículos 11 y 13 de la resolución 779 de 2006”.
- **Resolución 258 de 2010.** “Por el Cual se otorga un apoyo al transporte de mieles paneleras producidas en algunas zonas del país”.
- **Resolución 4142 de 2011.** “Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 779 de 2006, modificada por las resoluciones 3462 de 2008 y 3544 de 2009”.
- **Resolución 229 de 2012.** “Por la cual se fija un precio de referencia para la liquidación de la cuota de fomento panelero”.
- **Resolución 00247 de 2021** “Por medio de la cual se reglamentan los máximos de producción y las características del negocio para los productos elaborados a base de panela y mieles vírgenes y sus derivados por campesinos y artesanos dentro de la categoría (A)- Artesanal y se dictan otras disposiciones”.
- **Guía ambiental de la panela.** “Como objeto primordial está el brindar a los productores, autoridades ambientales y al público en general una herramienta de orientación que contenga elementos jurídicos, técnicos, metodológicos que permitan entender el concepto de gestión ambiental en el sector panelero dentro de las políticas ambientales del país”.







CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA


POTENCIALES CONFLICTO DE INTERÉS

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas que tengan parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Bajo las anteriores consideraciones resulta conveniente y necesario que en Colombia se cree medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, comercialización y transformación de la pequeña producción tradicional de panela como garantía para los pequeños productores y productoras de panela, el fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria y el respeto de los Derechos Campesinos.

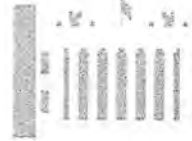
De los honorables congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara


IMELDA DAZA
Senadora de la República


JAIRO REINALDO CALA
Representante a la Cámara

BANCADA
COMUNES



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara

PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CARREÑO
Representante a la Cámara

GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

REFERENCIAS

Características de la Panela como Bien de Consumo. En: Investigaciones sociales y económicas básicas. Investigación para el desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en Colombia. Barbosa, marzo de 1990.

Censo Nacional Agropecuario 2014-2015.

Flórez Martínez, Diego Hernando. Agenda prospectiva de investigación de la cadena productiva de la panela y su agroindustria. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Gómez Vesga, Diego Armando. Reestructuración del sector panelero en el municipio del Socorro, Santander, durante el período de 1994 a 2013. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Desarrollo Rural. Bogotá D.C. mayo de 2014.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El sector panelero colombiano 2018.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pequeños y Medianos paneleros. 2022

Rodríguez, 2000 En: Gómez Vesga, Diego Armando. Reestructuración del sector panelero en el municipio del Socorro, Santander, durante el período de 1994 a 2013. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Desarrollo Rural. Bogotá D.C. mayo de 2014.

Saade Marta. Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia. Documentos técnicos. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2018