



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DECRETO NÚMERO

DE 2022

()

“Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados.”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en particular las previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, los artículos 7 y 9 de la Ley 2005 de 2019; y

CONSIDERANDO:

Que los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, establecen entre los deberes del Estado, promover la comercialización de productos con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos y, a su vez, otorgar 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.

Que el artículo 66 ibídem, establece que las *“disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”*.

Que la Ley 40 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”*, establece en su artículo 1 que para efectos de la mencionada 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.”*

Que la Ley 101 de 1993, *“Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”*, dispone en su artículo 1 que con miras a proteger el progreso de las actividades agropecuarias y mejorar el ingreso y calidad de vida de los productores rurales,

Continuación del Decreto: *“Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados”.*

señala para la interpretación de sus disposiciones como propósitos fundamentales: (i) elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales; (ii) favorecer el desarrollo tecnológico del sector agro, al igual que la prestación de la asistencia técnica a los pequeños productores, conforme a los procesos de descentralización y participación, y (iii) estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones emanadas del Estado.

Que la Ley 2005 de 2019, *“Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones”*, tiene como objetivo generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados.

Que el artículo 7 de la mencionada ley definió que el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollará un plan de mejoramiento para la reconversión de hornos de los trapiches, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción de los trapiches paneleros de economía campesina o étnica, el cual deberá incluir asistencia técnica, apoyo económico, subsidios y posibilidad de acceso a crédito.

Que el artículo 9 *Ibídem*, estableció que el Gobierno dará apoyos para que los pequeños productores de panela certifiquen sus productos orgánicos.

Que la Ley 2046 de 2020, *“Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”*, tiene como objeto, de conformidad con el artículo 1, *“establecer las condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas.”*

Que la Resolución 779 de 2006, expedida por el Ministerio de Protección Social, hoy, Ministerio de Salud y Protección Social, establece el reglamento técnico a través del cual se señalan los requisitos sanitarios que deben cumplir los establecimientos denominados trapiches paneleros y centrales de acopio de mieles procedentes de trapiches que fabriquen, procesen, envasen, transporten, expendan, importen, exporten y comercialicen la panela con destino al consumo humano, en el territorio nacional, con el fin de proteger la salud y la seguridad humana y prevenir las prácticas que puedan inducir al error a los consumidores.

Que la Resolución 0187 de 2006, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establece el *“Sistema de Control de Productos Agropecuarios Ecológicos”* y adopta el *“Reglamento para la producción primaria, procesamiento, empaquetado, etiquetado, almacenamiento, certificación, importación, comercialización de Productos Agropecuarios Ecológicos”*.

Continuación del Decreto: *“Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados”.*

Que el artículo 3 de la citada resolución, define “producto ecológico” como los productos agropecuarios, acuícolas y pesqueros primarios y aquellos productos procesados que sean dirigidos a la alimentación humana, obtenidos de acuerdo con lo estipulado en el reglamento para la producción primaria, procesamiento, empaquetado, etiquetado, almacenamiento, certificación, importación, comercialización de Productos Agropecuarios Ecológicos.

Que el reglamento citado en el párrafo anterior, define la agricultura ecológica como *“todos aquellos sistemas agrícolas que promueven la producción ambiental, social y económicamente sostenible de alimentos, sin el uso de insumos de síntesis química, respetando la capacidad natural de las plantas, los animales y los suelos, para optimizar la calidad en todos los aspectos de la agricultura y el ambiente”.*

Que en concordancia con lo anterior, es necesario establecer mecanismos para el apoyo a la obtención de la certificación orgánica como un instrumento de competitividad y de creación de valor y capital social especialmente para los sistemas de producción orgánica en las que participan asociaciones de pequeños productores paneleros.

Que de acuerdo con lo expuesto, es necesario reglamentar el artículo 7 y 9 de la Ley 2005 de 2019, con el fin de generar incentivos tendientes a ampliar la demanda y comercialización de la panela, mieles vírgenes y sus derivados en el país, apoyando de manera especial a los pequeños productores de panela que certifiquen sus productos orgánicos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Adiciónese el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados, el cual quedará así:

TÍTULO 8 INCENTIVOS PARA LA PRODUCCIÓN DE PANELA, MIELES VIRGENES Y SUS DERIVADOS

CAPÍTULO 1 Disposiciones generales

Artículo 2.12.8.1.1. *Ámbito de aplicación.* El presente título aplica a los trapiches de economía campesina o étnica con capacidad productiva menor de 3 toneladas de caña/hora, que se acojan al plan de mejoramiento para la reconversión de hornos, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción e infraestructura de los trapiches paneleros de economía campesina o étnica; y a los pequeños productores paneleros que certifiquen sus productos orgánicos.

Continuación del Decreto: *“Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados”.*

Artículo 2.12.8.1.2. Definiciones. Para todos los efectos del presente título, se entiende por:

Adecuación de maquinaria y equipo: Actividades que se realizan para poner la maquinaria y equipo en el punto óptimo de operación y así obtener los mejores resultados en término de desempeño mecánico, consumo de energía y seguridad industrial.

Capacidad Productiva del Trapiche: Cantidad de panela producida en una hora (Kg de panela/h), la cual está determinada por la ficha técnica del molino.

Certificación orgánica: Procedimiento mediante el cual la autoridad competente, garantiza por escrito o por un medio equivalente que los productos y sus sistemas de producción se ajustan a los principios, las normativas y requisitos establecidos en el reglamento adoptado por la Resolución 0187 del 2006, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la que la modifique o sustituya.

Creación de las organizaciones de cadena. Organizaciones constituidas a nivel nacional, a nivel de una zona o región productora, por producto o grupos de productos, por voluntad de un acuerdo establecido y formalizado entre los empresarios, gremios y organizaciones más representativas, tanto de la producción agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, como de la transformación, la comercialización, la distribución, y de los proveedores de servicios e insumos y con la participación del Gobierno Nacional y/o los gobiernos locales y regionales, serán inscritas como organizaciones de cadena por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siempre y cuando hayan establecido entre los integrantes de la organización, acuerdos, de los nueve objetivos de la Ley 811 de 2003.

Derivados de la panela o de mieles vírgenes: Los diferentes productos elaborados a base de panela o mieles vírgenes, que contemplarán para su elaboración la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social sobre la inocuidad de alimentos y el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA o cualquier autoridad sanitaria en los temas de su competencia.

Equipo de extracción: Sistema de extracción por compresión de la caña, con un molino compuesto por 3 rodillos o masas accionado por motor de ruedas hidráulicas o fuerza animal.

Hornilla: Equipo del trapiche donde se transforma la energía del bagazo en calor para evaporar el agua de los jugos de la caña y obtener las mieles concentradas a punto de panela. La hornilla consta de cámara de combustión, ducto de gases, evaporadores y chimenea. Su capacidad se expresa en kg de panela por hora.

Mieles vírgenes (Miel de caña): Producto natural que resulta de la concentración del jugo clarificado de la caña de azúcar, elaboradas en los denominados trapiches paneleros.

Molino panelero: Maquina diseñada para extraer los jugos de la caña. Los Molinos tradicionales están conformado por tres mazas (mayal o superior, recibidora y

Continuación del Decreto: *“Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados”.*

repasadora) dispuestas en forma triangular, de tal manera que en la primera abertura se quiebra la caña y en la segunda se exprime la caña.

Panela: Producto obtenido de la extracción y evaporación de los jugos de la caña de azúcar, elaborado en los establecimientos denominados trapiches paneleros o en las centrales de acopio de mieles vírgenes, en cualquiera de sus formas y presentaciones.

Pequeño Productor: Se entenderá por pequeño productor la persona natural con ingresos brutos anuales mayores a mil doscientos cincuenta Unidades de Valor Tributario (1.250 UVT), equivalentes en el 2021 a cuarenta y cinco millones trescientos ochenta y cinco mil pesos (\$45.385.000); y hasta tres mil quinientas Unidades de Valor Tributario (3.500 UVT) de ingresos brutos anuales, equivalentes en el 2021 a ciento veintisiete millones setenta y ocho mil pesos (\$ 127.078.000); y que además cuente con activos totales no mayores a once mil doscientos cincuenta Unidades de Valor Tributario (11.250 UVT), equivalentes en el 2021 a cuatrocientos ocho millones cuatrocientos sesenta y cinco mil pesos (\$ 408.465.000), en el momento de la respectiva operación de crédito, establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Pequeños Trapiches de Economía Campesina: son aquellos trapiches paneleros con capacidad productiva igual o menor a 1 tonelada de caña por hora.

Plan de mejoramiento para la reconversión de trapiches paneleros de economía campesina o étnica: Mecanismos que buscan mejorar la eficiencia de la etapa de transformación, incorporando acciones estratégicas para mejorar el sistema productivo y sostenibilidad de la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados.

Productor de panela o mieles vírgenes: Son personas naturales o jurídicas que se dedican al cultivo y transformación o solo transformación de la caña de azúcar para la producción de panela o mieles vírgenes.

Reconversión Productiva Agropecuaria (RPA): Es una estrategia dirigida a transformar los factores que limitan la productividad, competitividad y sostenibilidad de los sistemas de producción y negocios agropecuarios desarrollados al interior de la frontera agrícola, impulsando un uso eficiente del suelo y el agua, para obtener productos agropecuarios de calidad, con valor agregado y precios competitivos, favoreciendo su permanencia y acceso a nuevos mercados, y mejorando la seguridad alimentaria del país.

Trapiche comunitario: Entiéndase por trapiches con capacidad igual o inferior a 100 kg de panela por hora o su equivalente en mieles vírgenes, que beneficien a varias familias, que pagan la cuota parafiscal, y que pueden ser de extracción campesina o étnica y de propiedad de la comunidad, organizaciones o alguna entidad gubernamental.

Trapiche étnico: Es aquel que pertenece a las familias de comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, reconocidas como grupo étnico

Continuación del Decreto: "Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados".

por la Constitución Política y que se encuentren registradas debidamente en el Ministerio del Interior.

Trapiche panelero: Establecimiento donde se extrae y evapora el jugo de la caña de azúcar cultivada para la elaboración la panela, mieles vírgenes y derivados de panelas y mieles.

CAPÍTULO 2

Plan de mejoramiento para la reconversión de hornos, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción e infraestructura de los Trapiches Paneleros de Economía Campesina o Étnica

Artículo 2.12.8.2.1. Objetivo. El Plan de mejoramiento para la reconversión de hornos, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción e infraestructura de los trapiches paneleros de economía campesina o étnica, tiene como objetivo definir la hoja de ruta que direcciona las acciones, estrategias y metas a corto, mediano y largo plazo para lograr la modernización productiva del subsector panelero. Todo ello ligado a la transferencia tecnológica, cumplimiento de la normatividad sanitaria vigente para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados, fortalecimiento asociativo, acceso a mercados, aseguramiento en la calidad del producto y la formalización del subsector.

Artículo 2.12.8.2.2. Entidad responsable. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural liderará y adoptará, el plan de mejoramiento para la reconversión de hornos, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción e infraestructura de los trapiches paneleros de economía campesina o étnica, en el que se definirán los incentivos relacionados con la asistencia técnica, apoyo económico, subsidios y posibilidad de acceso a crédito y contendrá los objetivos estratégicos, actividades, metas, presupuesto, fuentes de financiación y cronograma con los responsables necesarios para su implementación.

Artículo 2.12.8.2.3. Aspectos esenciales del plan de mejoramiento. El plan de mejoramiento para la reconversión de hornos, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción e infraestructura de los trapiches paneleros de economía campesina o étnica, deberá contar mínimo con los siguientes aspectos:

- Establecer áreas estratégicas para la agroindustria panelera y en el desarrollo de criterios de priorización, en donde se promoverá la oferta de tecnologías para mejorar el sistema productivo que involucra el cultivo y el procesamiento, fomentando la transferencia de conocimiento y fortalecimiento de las capacidades de los productores y operadores de trapiches, con el fin de mejorar la sostenibilidad social, económica y ambiental, así como la competitividad del negocio agropecuario.
- Los municipios y departamentos que deseen participar en el Plan de Mejoramiento deberán tener la cadena de la panela priorizada en los Planes

Continuación del Decreto: "Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados".

de Desarrollo Municipales y los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), y constituido el Comité Departamental o Regional de la Cadena de Panela.

- Los trapiches objeto del Plan de Mejoramiento serán clasificados propendiendo por la reconversión tecnológica, modelos asociativos, aumento de la competitividad, productividad y sostenibilidad del sistema productivo para el cierre de brechas en pro del cumplimiento de la normatividad sanitaria para la producción de alimentos.

Artículo 2.12.8.2.4. Implementación y ejecución del Plan de mejoramiento. El Plan de mejoramiento para la reconversión de hornos, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción e infraestructura de trapiches paneleros de economía campesina o étnica, deberá enmarcarse en un periodo de tiempo no mayor a quince (15) años y definirá la gradualidad de la reconversión durante este periodo de tiempo; acorde con objetivos estratégicos, actividades y metas propuestas en los periodos comprendidos entre 1 a 5 años, 6 a 10 años y 11 a 15 años.

Artículo 2.12.8.2.5. Seguimiento y Evaluación del Cumplimiento del Plan de Mejoramiento. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá realizar el seguimiento al cumplimiento del Plan de mejoramiento para la reconversión de hornos, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción e infraestructura de los Trapiches paneleros de Economía Campesina o Étnica.

CAPÍTULO 3

Apoyos para fomentar la certificación de productos orgánicos para los pequeños productores paneleros

Artículo 2.12.8.3.1. Apoyo a la certificación orgánica. Los apoyos para fomentar la certificación de productos orgánicos de panela, mieles vírgenes o sus derivados para los pequeños productores paneleros, de forma asociativa, estarán enmarcados en los siguientes aspectos:

1. Acompañamiento técnico para la implementación de las acciones para obtención de la certificación o recertificación orgánica.
2. Capacitación para que los pequeños productores paneleros establezcan o fortalezcan el Sistema de Control Interno (SCI).
3. Apoyo para la adquisición de insumos orgánicos.
4. Apoyo pago de la certificación o recertificación orgánica.

Artículo 2.12.8.3.2. Entidad Responsable. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será la entidad responsable de adoptar los apoyos para fomentar la certificación de productos orgánicos para pequeños productores paneleros, dentro del cual se incorporará el concepto de enfoque diferencial.

Continuación del Decreto: *“Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados”.*

Artículo 2. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

RODOLFO ZEA NAVARRO



Entidad originadora:	<i>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</i>
Fecha (20/05/2022):	03 de junio de 2022
Proyecto de Decreto/Resolución:	“Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados”. ”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El Gobierno Nacional mediante la Ley 2005 de diciembre de 2019, busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados. De igual forma, contiene disposiciones con el fin de proteger y fortalecer, de manera especial, la producción y el bienestar de pequeños productores.

En consecuencia, este decreto busca reglamentar los artículos 7 y 9 de la Ley 2005 de 2019, relacionados así: el artículo 7 en lo que tienen que ver con el plan de mejoramiento para la reconversión de hornos de los trapiches, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción de los trapiches paneleros de economía campesina y étnica; el artículo 9 con establecer los beneficios para acceder a la certificación orgánica para los pequeños productores del sector panelero en Colombia.

El programa de reconversión tecnológica busca el cumplimiento de las normas sanitarias y de calidad para la producción de alimentos, así como el incremento de la productividad y competitividad de los agricultores mediante la modernización de la producción. El plan de reconversión se soporta en la priorización de áreas estratégicas para la agroindustria panelera, en donde se promoverá la oferta de tecnologías para mejorar el cultivo y el procesamiento, así fomentará la transferencia de conocimiento y fortalecimiento de las capacidades de los productores y operadores de trapiches, con el fin de mejorar la sostenibilidad social, económica y ambiental, así como la competitividad del negocio agropecuario.

Para esta reconversión se facilitarán líneas de financiamiento especial y los beneficios se ejecutarán acordes con los objetivos y estrategias propuestas en el Plan, donde se definirá la inversión, indicadores verificables y seguimiento a la implementación del mismo. Así mismo, se implementarán tecnologías limpias y se recogerán las nuevas variedades de caña liberadas por Cenicaña y validadas por AGROSAVIA para las diferentes zonas paneleras. De igual manera se plantea el acompañamiento técnico y el fortalecimiento socioempresarial en los trapiches que se modernicen, promoviendo el proceso asociativo. Los beneficiarios adoptarán todas las recomendaciones y deberán cumplir con los mínimos de producción, de acuerdo con las condiciones propias de cada región, área de influencia del trapiche y la vinculación de productores de panela que no cuentan con trapiche propio. Lo anterior, con el fin de que los beneficiarios accedan a todos y cada uno de los instrumentos de apoyo disponibles por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las demás entidades de acuerdo a su competencia. Igualmente, se establecerá el procedimiento para la presentación de los proyectos de inversión para la reconversión tecnológica ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinará el procedimiento para apoyar dicha reconversión tecnológica.

Con relación a la certificación orgánica, actualmente hay una gran demanda de panela orgánica certificada, tanto para el consumo interno como el de exportación. Igualmente, Colombia cuenta con una amplia producción de panela orgánica, gracias a las condiciones propias del suelo y la cultura de los productores, sin embargo, estos productores no cuentan con certificación.



Una de las barreras de acceso a la certificación son los altos costos asociados a la certificación orgánica, ya que aparte del pago de la certificación, deben asumir pagos anuales destinados a adecuaciones en las instalaciones que permitan asegurar la inocuidad, calidad, origen y trazabilidad del producto. De igual manera, las actividades relacionadas con el manejo de los recursos naturales y los derechos humanos de los que laboran allí, son costos que debe asumir el productor de forma particular. Es por esta razón que se hace necesario generar las estrategias o instrumentos necesarios para apoyar a los productores en la adquisición de las certificaciones para que el sistema de producción sea competitivo.

A nivel comercial, tan solo el 5% de los productos orgánicos colombianos son destinados al mercado nacional, los cuales se centran en grandes superficies y nichos de mercado para las clases altas. Es así, como se observa una oportunidad latente para los sistemas de producción orgánicos en el mercado nacional, toda vez que es un mercado en crecimiento con demandas de productos de alta calidad, valor agregado e inocuidad, cuya oferta aún no se encuentra cubierta.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El Decreto aplica a los trapiches de economía campesina o étnica con capacidad productiva menor de 3 toneladas de caña/hora, que se acojan al plan de mejoramiento para la reconversión de hornos de los trapiches, adecuaciones de maquinaria, equipo de extracción e infraestructura y a los pequeños productores paneleros que certifiquen sus productos orgánicos.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El aludido Decreto es proferido en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que ostenta el Señor Presidente de la República de Colombia, en especial, las que le confieren el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 7 y 9, de la Ley 2005 de 2019.

- Constitución Política de 1991:

“ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

- Ley 2005 de 2019:

“ARTÍCULO 7º. El Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un plan de mejoramiento para la reconversión de hornos de los trapiches, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción de los trapiches paneleros de economía campesina o étnica. Dicho plan deberá incluir asistencia técnica, apoyo económico, subsidios y posibilidad de acceso a crédito.

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

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



ARTÍCULO 9º. El Gobierno dará apoyos para que los pequeños productores de panela certifiquen sus productos orgánicos.

Marco Normativo:

Artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia que establecen entre los deberes del Estado, promover la comercialización de productos con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos y, a su vez, otorgar 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.

Artículo 66 ibídem, que establece que las *“disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”*.

Ley 40 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”* que 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.

Ley 101 de 1993 *“Ley General de Desarrollo Agropecuario”* que con miras a proteger el progreso de las actividades agropecuarias y mejorar el ingreso y calidad de vida de los productores rurales, estipula como propósitos fundamentales (i) elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas; (ii) favorecer el desarrollo tecnológico del sector agro, conforme a los procesos de descentralización y participación y (iii) estimular la participación de los productores agropecuarios, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones emanadas del Estado.

Artículo 3º de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* que contiene los objetivos de la política pública denominados pactos, que reflejan la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa, fijando estímulos al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.

Ley 2005 de 2019 *“Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones”*, que tiene como objetivo ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados.

Ley 2046 de 2020 *“Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”*, que establece las condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas.

Numerales 12 y 15 del artículo 3º del Decreto 1985 de 2013, que disponen que son funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: (i) Velar por la efectividad y cumplimiento de los fines para el Sector que consagran los artículos 64 al 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las



leyes que la desarrollan. (ii) Diseñar, implementar, promocionar instrumentos, incentivos y estímulos a la producción y comercialización agropecuaria, a través del fomento a la producción.

Resolución No. 779 de 2006 expedida por el Ministerio de Protección Social, hoy, Ministerio de Salud y Protección Social que establece el reglamento técnico a través del cual se señalan los requisitos sanitarios que deben cumplir los establecimientos denominados trapiches paneleros y centrales de acopio de mieles procedentes de trapiches que fabriquen, procesen, envasen, transporten, expendan, importen, exporten y comercialicen la panela con destino al consumo humano, en el territorio nacional, con el fin de proteger la salud y la seguridad humana y prevenir las prácticas que puedan inducir al error a los consumidores.

Resolución 0187 de 2006, que establece el “Sistema de Control de Productos Agropecuarios Ecológicos” y adopta el “Reglamento para la producción primaria, procesamiento, empaçado, etiquetado, almacenamiento, certificación, importación, comercialización de Productos Agropecuarios Ecológicos” que define la agricultura ecológica como “todos aquellos sistemas agrícolas que promueven la producción ambiental, social y económicamente sostenible de alimentos, sin el uso de insumos de síntesis química, respetando la capacidad natural de las plantas, los animales y los suelos, para optimizar la calidad en todos los aspectos de la agricultura y el ambiente”, y establece que se entiende por producto “ecológico”, “biológico” y/o “orgánico”, los productos agropecuarios, acuícolas y pesqueros primarios y aquellos productos procesados que sean dirigidos a la alimentación humana, obtenidos de acuerdo con lo estipulado en el citado reglamento; denominándose todos estos productos a su vez, como “producto ecológico”.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Fecha de expedición de la norma: 02/12/2019

Fecha de publicación de la norma: 02/12/2019

Fecha de entrada en vigencia de la norma: 02/12/2019

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

1. Corte Suprema de Justicia, -Sala Plena- Protección y desarrollo de la producción de panela cuota de fomento panelero / iniciativa gubernamental en la formación de leyes- potestad reglamentaria /debido proceso: Santafé de Bogotá, D. C., diez (10) de octubre de mil novecientos noventa y uno (1991). Magistrado Sustanciador: Doctor Rafael Méndez Arango. Radicación No. 2310 Acta No. 45 Sentencia No. 126. Acción de inexequibilidad contra la Ley 40 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". Temas: La iniciativa gubernamental en la formación de las leyes. La potestad reglamentaria. El debido proceso. Actor: César Castro Perdomo. Declara exequible la ley 40 de 1990 y sus los artículos 4º y 5º por no ser contrarios a la Constitución Nacional.
2. Corte Constitucional Sentencia C-040/93: Frente a una determinada política tributaria progresista o solidaria, no cabe alegar el derecho a ejercer la libertad económica. Si los recursos recaudados mediante impuestos, tasas o contribuciones están destinados a cumplir los fines esenciales del Estado



social de derecho, no puede decirse que con su política el Estado atenta contra los derechos de libertad económica. Por el contrario, una política de esta naturaleza no estaría haciendo cosa distinta a crear las condiciones reales para que las decisiones libremente tomadas puedan ser desarrolladas, dentro del marco de la economía de mercado. Si consideramos que la ley es uno de los principales instrumentos para la consecución de los fines del Estado, es claro que el establecimiento de ciertas contribuciones, como apoyo a la producción agrícola, es simplemente el desarrollo directo de los deberes que la Carta le impone a los poderes públicos. Carece de todo fundamento afirmar que el establecimiento de rentas parafiscales vulnera el derecho de libertad económica y los que de él se derivan. Declara exequible los artículos 7 y 13 de la ley 40 de 1990.

3. Corte Constitucional Sentencia T-333/00: El decomiso preventivo de productos elaborados con insumos tóxicos, su destrucción, la práctica de pruebas químicas, entre otros procedimientos sanitarios, son hechos que trascienden al público y no pueden permanecer en la clandestinidad, así ello tenga repercusiones económicas para los agentes involucrados. No puede pretender una firma que usa como insumo una sustancia tóxica prohibida, peligrosa para la salud humana, que el informe de la autoridad sanitaria no se conozca por el público, más aún si parte de la producción por este motivo fue decomisada. Si el nivel de ventas desciende y se reduce su participación en el mercado, ello obedece a la conducta ilegal e inmoral de la empresa. No puede exigir quien ha contaminado un producto alimenticio o utilizado en su fabricación una sustancia química prohibida, que sobre esto se mantenga el sigilo a fin de no perder clientes, como si el nivel de ventas debiera mantenerse o incrementarse a toda costa sin tener en cuenta la salud de los consumidores, y por fuera de toda consideración acerca de las estrategias lícitas o ilícitas empleadas para ello. El derecho a la ganancia es legítimo y se garantiza por el derecho; pero no es tan absoluto como para asegurarlo a quien se lucra envenenando a la población.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Ninguna.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La Implementación del actual Decreto afecta positiva y directamente la producción panelera y sus derivados en Colombia, con énfasis en los pequeños cultivadores.

1. Impacto económico para el subsector panelero

Actualmente la demanda de panela para exportación y usos industriales es mayor que la oferta de panela que cumple con la reglamentación sanitaria vigente. Se estima que solo un 5% de la producción total nacional cumple con los parámetros de calidad exigidos por los diferentes mercados y aumentar participación en los mercados. Por lo tanto, es operativo generar la estrategia y herramientas para incrementar la cantidad de panela que cumpla con los requisitos exigidos para garantizar su calidad, aspecto indispensable para la consolidación del desarrollo social y económico rural de los paneleros del país, que les permitan una mayor rentabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

Con respecto a las exportaciones es importante resaltar que la tasa promedio de crecimiento de los años 2017 a 2019 es del 49%, 27% y 18% respectivamente. Los principales mercados son Estados Unidos y España. Se proyecta que para el 2025 se exporten 50.000 mil toneladas al año, incrementando la participación en un 80% comparado con las exportaciones reportadas para el año 2019. Para materializar esta proyección se requiere de la modernización de los trapiches y



reconversión de cultivos. Esto significaría, tomando como referencia un valor de venta de US\$1.500 (FOB) por tonelada, un ingreso de US\$75.000.000 (FOB) por exportaciones de productos derivados de la panela y mieles vírgenes extraídas de la caña de azúcar, lo cual representaría un aumento de las ventas de US\$61.000.000 (FOB) sobre los ingresos del 2019. (Fuente: SIPA FEDEPANELA - marzo 2020. Las proyecciones se elaboraron tomando los datos de la fuente citada.)

2. Necesidades del sector para el acceso a nuevos mercados

Para poder acceder a estos mercados, es necesario aumentar la formalidad y el cumplimiento de la normatividad vigente, entendiéndose que se encuentran registrados ante el INVIMA 20.000 trapiches y de éstos, el 70% no cumplen con las normas sanitarias y de calidad para la producción de panela, de acuerdo a información de Fedepanela.

Adicionalmente, se requiere la renovación del cultivo, principalmente en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y del eje cafetero, entendiéndose que el ciclo vegetativo ha superado los 50 años en esos departamentos.

El apoyo destinado a incentivar la certificación orgánica, hace parte de este paquete de medidas destinadas a abrir mercados, generar valor agregado, favorecer el medio ambiente y reconocer la realidad del sector panelero, potencializando el aprovechamiento de las ventajas que favorecen la producción orgánica en el país para los pequeños productores paneleros.

Finalmente, es prioritario incorporar el concepto de enfoque diferencial y territorial para asegurar tanto el acceso a los beneficios, como el apoyo a la reconversión y certificación de los trapiches étnicos que desarrollan la actividad panelera, garantizando y protegiendo sus prácticas culturales.

3. Inversión necesaria para superar las brechas

La reconversión tecnológica es uno de los pilares para lograr los objetivos planteados en la Ley 2005 de 2019 ya que es imperativo atender las tendencias mundiales en aspectos como la protección del medio ambiente, que necesariamente requiere de la adopción de tecnologías limpias, así como las nuevas tendencias de consumo que demandan productos que garanticen su inocuidad y en general, el uso eficiente de los recursos naturales.

Para superar esta brecha, es necesario diseñar e implementar un plan que promueva la adopción de tecnologías de punta por parte de los productores, considerando que la producción panelera tiene una oferta tecnológica interesante en cuanto a producción y transformación.

El plan de reconversión tecnológica planteado a 15 años tiene un valor total de 3 billones de pesos, 1 billón de pesos para la reconversión de cultivos y 2 billones para el plan de reconversión.

Para el desarrollo e implementación de los beneficios relacionados con la certificación orgánica, es necesario proyectar las metas a un periodo de 15 años, articulado con la temporalidad del plan de reconversión; definir los criterios territoriales, de enfoque diferencial, impacto social y ambiental. Se estima que el programa para los 15 años tiene un costo de \$24.000 millones, logrando 520



certificaciones, 20.800 hectáreas y cubriendo 10.400 productores.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

2022: Gestión de recursos para la expedición del plan de mejoramiento para la reconversión de trapiches, adecuaciones de maquinaria, equipo de extracción e infraestructura de los trapiches paneleros de economía campesina y étnica, así como la implementación del sistema de producción orgánica para los pequeños productores paneleros. Las actividades relacionadas son: gestionar líneas de crédito específicas para el inicio del mejoramiento de trapiches vinculados al plan de reconversión, gestión de recursos para diseñar un modelo de reconversión tecnológica de trapiches y diagnóstico actual y potencial de la producción orgánica del país.

Líneas de inversión:

Fortalecimiento de la competitividad de las Cadenas Productivas Agropecuarias a nivel nacional.

Código BPIN: 2018011000233

Recursos 11CSF

C-1709-1100-4-0-1709105-02

2023 en adelante: Se gestionará con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como con DNP recursos necesarios para la implementación de acuerdo con las necesidades que definan el plan de mejoramiento para la reconversión de trapiches y el sistema de producción orgánica para pequeños productores paneleros.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere) *(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)*

El impacto sobre el medio ambiente es positivo, pues la implementación del Decreto propende a incentivar las buenas prácticas en la producción de panela. La tecnificación, capacitación y la certificación orgánica, son instrumentos de gestión ambiental, reconocidos y beneficiados con incentivos ambientales y cada día mas desarrollados. Dentro de los impactos evitados mas importantes podemos nombrar: 1. Contaminación de suelo, agua y aire. 2. Ineficiencia en el uso de recursos (energía, agua, ciclo de materiales).

Así mismo, el decreto busca impactar a los trapiches étnicos, abriendo nuevas oportunidades para el mejoramiento de técnicas ancestrales, culturales, artesanales de la producción de bebidas ancestrales a base de mieles en comunidades indígenas, así como ampliar la participación en el mercado de productos de bebidas artesanales, desarrollados por comunidades afrodescendientes de la región Pacífica Colombiana, promocionando su cultura y saberes tradicionales. Desde el desarrollo del componente de apoyos para los trapiches étnicos, se trabajará con comunidades reconocidas como grupo étnico por la constitución Política y que se encuentren inscritas en el Registro de Autoridades y Comunidades Indígenas Rom o Minorías, o el de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

(Marque con una x)



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:

MIGUEL ÁNGEL AGUIAR DELGADILLO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

CAMILO ERNESTO SANTOS ARÉVALO
Director de Cadenas Agrícolas y Forestales



EL DIRECTOR DE CADENAS AGRÍCOLAS Y FORESTALES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Con el fin de fundamentar el proyecto de decreto reglamentario, “*Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con los incentivos para la producción de panela, mieles vírgenes y sus derivados*”.

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

1. Antecedentes

Cadena productiva y mercado de la panela en Colombia

El cultivo de caña de azúcar es uno de los principales productos agrícolas en el país, alcanzando en 2019, un área sembrada de 201.547 hectáreas (Agronet, 2019). Su producción se concentra en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Santander, Boyacá, Nariño, Tolima, Norte de Santander, Huila y Caldas, los cuales abarcan el 81,8% del área total sembrada en Colombia. En este mismo año, el área cosechada fue de 186.350 ha, obteniendo un rendimiento promedio de 63,6 toneladas de caña por hectárea (Agronet R.d., 2019).

El principal producto que se elabora a partir de la caña en el país es la panela, la cual se obtiene del proceso de deshidratación de los jugos de la caña de azúcar que posteriormente son secados y moldeados, diferenciándose de la azúcar blanca por contener minerales y vitaminas (Galindo, 2017). La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la considera dentro de la categoría de los alimentos dado que en su evaluación de composición bromatológica, contiene vitaminas y minerales.

Con relación a la producción panelera, ésta alcanzó 1.162.396 toneladas en 2018, obtenidas a través de cerca de 18.000 trapiches; aunque de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA-, para 2017, se contaba con 19.153 trapiches registrados. Cerca del 55% de la producción de panela se concentra en los departamentos de Cundinamarca, Santander, Boyacá y Antioquia. Particularmente representativas son la provincia de Gualivá en Cundinamarca, la Hoya del Río Suárez localizada entre Boyacá y Santander, y el municipio de Frontino en el departamento de Antioquia.

El rendimiento productivo varía entre regiones, promediando a nivel nacional 6,4 toneladas de panela por hectárea. De igual manera es importante manifestar:

- **350.000** familias paneleras se ubican en 18 departamentos y 511 municipios.
- La panela genera **40.8** millones de jornales al año, **278** mil empleos directos
- Un valor total de la producción de **1.78** billones de pesos al año
- Es el segundo generador de empleo rural después del café.



- La producción de panela se destina casi en su totalidad al consumo interno, ya que para 2018 tan solo 7.654 t fueron exportadas (equivalentes al 0.6% de la producción total) (Agronet E., 2018).
- Consumo aparente per cápita de 20 kg de panela por año (MADR, 2019).
- Su importancia en la canasta básica familiar es tal que representa el 2,18% del gasto total en alimentos.
- Desde el aspecto empresarial, el ramo panelero resulta ser una de las principales actividades agrícolas generadoras de empleo rural, después de la industria cafetera, pues en su ciclo productivo se emplean en promedio 123 jornales por hectárea en el manejo del cultivo, 64 en el corte, alce, 59 jornales en las demás actividades. Para la elaboración de la panela se paga el \$8.000 lo cual genera un gasto de \$2.240.000 y se contratan 3 jornales. (SIPA, 2019)

De igual manera, es importante analizar el histórico de la producción a nivel nacional, que se presenta en la tabla a continuación:

Tabla 1. Área , producción y rendimiento

Área – Producción y Rendimiento Panela 2015 - 2019					
Año	2016	2017	2018	2019	2020(*)
Área sembrada (ha)	232.703	236.533	211.430	201.547	197.321
Área cosechada (ha)	190.587	205.033	186.646	183.350	182.512
Producción (ton)	1.150.465	1.254.799	1.183.373	1.162.396	1.002.186
Rendimiento (ha/ton)	6	6,1	6,6	6,5	6,5

Fuente: MADR – Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVAS). (*) Proyectado

Con base en el cuadro se observa que del año 2015 al 2019:

- Las áreas sembradas disminuyeron 30,044 hectáreas que corresponden al 12,9%
- En cuanto a las áreas cosechadas se disminuyeron en 16,609 hectáreas, lo cual representa el 8,3%
- Respecto a la producción, se percibe que la reducción fue de 61,211 toneladas, es decir el 5%. Sin embargo la productividad por unidad de área subió en 400 kilos por hectárea.

Ahora, al comparar las cifras oficiales de los últimos 3 años, se encuentra una reducción en la producción, pero esto no concuerda con los precios de los últimos tres años que se han mantenido a la caída.

De igual manera es importante señalar los departamentos productores de panela a nivel nacional, así:



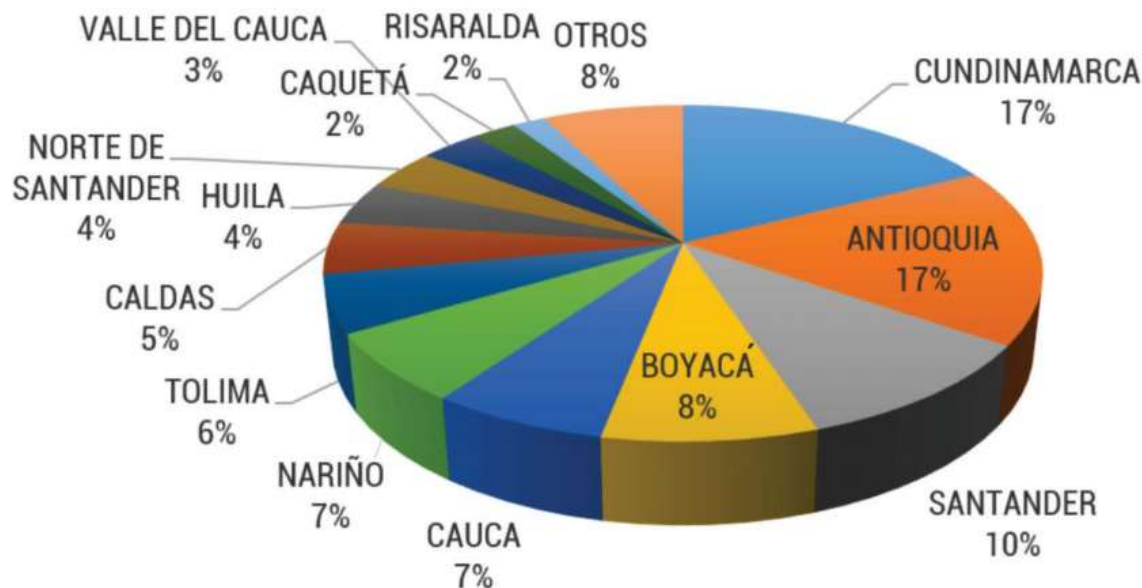
Tabla 2. Área, producción y rendimientos por departamento

Departamento	2017				2018				2019			
	Área sembrada (ha)	Área cosechada (ha)	Producción (ton)	Rendimiento (ha/ton)	Área sembrada (ha)	Área cosechada (ha)	Producción (ton)	Rendimiento (ha/ton)	Área sembrada (ha)	Área cosechada (ha)	Producción (ton)	Rendimiento (ha/ton)
Antioquia	38.059,60	35.000,10	156.467,28	4,47	38774,74	34008,2	159933,93	4,7	37208,08	33311	156540,01	4,7
Boyacá	22.217,54	12.688,50	155.703,00	12,27	18539,44	16362,01	157441,94	9,62	17790,56	16015,65	153924,6	9,62
Caldas	10.655,07	9.307,90	41.219,30	4,43	11281,05	10364,45	47916,17	4,62	10825,25	10150,75	46891,86	4,62
Caquetá	7.309,00	6.152,00	34.129,00	5,55	5719,23	4844,18	25555,05	5,28	5271,15	4746,9	25032,02	5,27
Cauca	16.291,50	13.097,80	74.725,80	5,71	15307,38	13552,84	70435,32	5,2	14688,9	13327,3	69178,36	5,19
Cundinamarca	40.932,45	40.293,95	199.291,16	4,95	40401,25	34889,11	163443,09	4,68	38065,87	34583,65	161552,64	4,67
Huila	13.486,05	6.587,60	46.020,56	6,99	9450,74	8070,98	56670,62	7,02	9068,89	8154,09	56316,27	6,91
Nariño	17.911,00	12.908,00	91.155,80	7,06	15253,92	13422,86	102531,75	7,64	14537,6	13143,95	100346,38	7,63
Norte de Santander	8.459,55	7.171,55	35.488,88	4,95	9268,63	7854,09	38502,69	4,9	8574,14	7792,15	37860,41	4,86
Quindío	496,15	446,73	3.566,82	7,95	594	518,95	4167,81	8,03	570	515,25	4098,28	7,95
Risaralda	3.382,20	3.096,90	23.339,71	7,54	3901,59	3462,91	25672,99	7,41	3743,95	3420,45	25244,73	7,38
Santander	24.039,10	17.450,90	188.990,99	10,83	23269,95	20998,56	222398,45	10,59	22329,75	20695,49	218688,55	10,57
Tolima	13.856,50	12.568,25	74.222,28	5,91	12514,59	11224,84	66565,91	5,93	12008,95	11121,8	65363,5	5,88
Valle del Cauca	7.026,60	6.437,60	42.310,85	6,57	7153,74	6472,81	42137,53	6,51	6864,7	6371,95	41358,92	6,49
Total	224.124,31	183.209,78	1.166.631,42	6,8	211.430,25	186.046,79	1.183.373,23	6,58	201.547,79	183.350,38	1.162.396,53	6,55

Fuente: MADR – Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVAS).

Podemos observar los 14 departamentos agremiados en la Federación Nacional de Productores de Panela –FEDEPANELA- que representan el 92.89% de las áreas sembradas. Para el año 2020 se proyecta un decrecimiento en la producción del 13.7% respecto al 2019.

En la gráfica a continuación se observa la distribución del área sembrada por departamento durante el 2019, según información de FEDEPANELA, así:



Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Federación Nacional de Productores Paneleros de Colombia en 2019.



De igual manera es importante conocer cuáles son los países a nivel mundial que producen panela, entre otros:

Tabla 3. Producción mundial de panela

PRODUCCIÓN MUNDIAL PANELA (Ton)						
Mundo		2016	2017	2018	2019*	2020*
1	India	6.753	6.484	7.236	7.046	7.583
2	Colombia	1.456	1.529	1.787	1.162	1.002
3	Pakistán	566	542	607	612	708
4	China	434	416	465	432	530
5	Brasil	416	399	446	387	389
6	Otros	1.377	1.332	1.488	1.412	1.146
Total		11.002	10.702	12.028	11.051	11.358

Fuente: Faostat, * construcción MADR

La producción mundial de Azúcar No Centrifugado (Panela) está relativamente concentrada en 5 países, los cuales presentan una producción significativa. Colombia es el segundo mayor productor con una participación promedio del 16% en los últimos años. Actualmente, este subsector productivo viene enfrentado serios retos frente al tema de la globalización del mercado y se han incrementados las importaciones en este último año:

Tabla 4. Balanza comercial

Balanza comercial USD	2018	2019	2020*
Exportaciones totales			
Toneladas	7.396	11.329	11.329
Valor USD FOB	11.546.149	16.249.997	16.249.997
Importaciones totales			
Toneladas	40	6.587	6.587
Valor USD CIF	14.490	2.719.777	2.719.777
Balanza comercial USD	11.531.659	13.530.220	13.530.220

Fuente: DANE-DIAN *corte 30 de noviembre de 2020

Se encuentra un decrecimiento del 17,6%, muy importante en la balanza comercial en lo que va corrido del año 2020 comparado con el total del año 2019



Fuente: SIPA FEDEPANELA (marzo 2020)



Con respecto a las exportaciones es importante resaltar que vienen creciendo de manera progresiva principalmente hacia Estados Unidos y España, y se proyecta que para el 2025 se exporten 50.000 mil toneladas al año. Por lo anterior, se requiere realizar un proceso de modernización de trapiches, entendiéndose que de los 20.000 trapiches registrados ante el INVIMA, el 70% no cumplen con la normatividad vigente para la producción de panela, según información de Fedepanela; de igual manera, se requiere la renovación del cultivo principalmente el Cundinamarca, Antioquia y departamentos del eje cafetero, ya que el ciclo vegetativo ha superado los 50 años en esos departamentos.

Proceso de reglamentación

Con ocasión de la expedición de la Ley 2005 de 2019, el Gobierno Nacional debe proceder con su reglamentación. Para este efecto, desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR-, se han venido adelantando mesas de trabajo con las diferentes entidades involucradas en su implementación. Dentro de estas mesas se encuentran:

Tabla 5. Realización mesas técnicas

Fecha	Asistentes	Conclusiones
11-feb-2020	MADR y Fedepanela.	El Ministerio de Agricultura agradece a Fedepanela la propuesta presentada e informa a los asistentes que como formulador de Política del sector agropecuario y Orientador para formular los planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector Agropecuario, viene trabajando en dar cumplimiento al mandado de Ley, por lo tanto se invita a realizar un trabajo articulado entre FEDEPANELA, los diferentes Ministerios e instituciones que la Ley habilita para la implementación de la misma, con el fin de dar cumplimiento a lo que requiere el subsector panelero. 2. El MADR, realizará un trabajo articulación con FEDEPANELA y los diferentes Ministerios e instituciones que la ley habilita para la implementación de la misma.
20-feb-2020	MADR, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Trabajo y FEDEPANELA	Presentar por parte de Fedepanela el estado del arte del subsector frente a la formalidad empresarial, validar si los insumos orgánicos permitidos para caña de azúcar son los mismos para panela y definir el equipo de trabajo para esta reglamentación.
5-may-2020	MADR, FEDEPANELA, AGROSAVIA, SENA y productores	Revisión avances borrador decreto reglamentario
18-may-2020	MADR, DNP, AGROSAVIA, FEDEPANELA, Asociaciones.	El plan de reconversión debe incluir el encadenamiento productivo y de comercialización de la panela. 2. El productor panelero se debe obligar al cumplimiento de las normas vigentes para la producción de panela y la reglamentación de la ley debe tener una visión holística del subsector panelero e integrar los aspectos de formalización empresarial. 3. Agrosavia presentará los modelos desarrollados con la finalidad de definir los costos de la implementación de estos.



26-may-2020	MADR – Fundación Acua, CABA, INVIMA, UTL Senadora Paloma, Mincultura, Fedepanela y AGROSAVIA.	Según lo expuesto el Ministerio de Agricultura realizara una mesa técnica donde invitará a los participantes de la Mesa de bebidas tradicionales donde participa el Ministerio de salud con la finalidad de conocer los avances en la Reglamentación técnica de este tipo de bebidas y como se puede articular el mandato de la Ley 2005/2019. 2. El INVIMA deja claro que este tipo de bebidas tradicionales, para su producción se debe cumplir con las normas sanitarias establecidas en el decreto 1686 de 2012. 3. Los participantes solicita revisar los criterios para la producción de las bebidas tradicionales ya que se están midiendo como si fuera producción industrial, generando preocupación para dar ingreso a los campesinos en el negocio
29-may-2020	MADR, Fedepanela, SENA, AGROSAVIA y Universidad Central.	a). Es necesario asignar tareas y tiempos para construir el plan, las reuniones que se adelanten deberán tener propósitos específicos y centrados exclusivamente en la construcción del plan de reconversión tecnológica. b) Este plan esta direccionado a las zonas de ordenamiento de la producción con la finalidad de direccionar los recursos. c) Se deberá incentivar la integración productiva, ambiental y laboral d) Debe tener a reducir la pobreza en el subsector panelero e) Agrosavia cuenta con una unidad de servicios que tiene a la disposición del productor para el tema de la modernización de los trapiches. f) Se debe incluir el Plan Nacional de semillas donde se tenga el cultivo de caña. g) Establecer el tamaño optimó del tamaño de las hornillas (capacidad) h) Tener referente que se tienen otras alternativas para generar subproductos como bagacillo y otros. i) Levantar línea base de las zonas a intervenir.
2-jun-2020	MADR, SENA, AGROSAVIA, FEDEPANELA, Universidad Central	Es necesario revisar exhaustivamente las “OTs” ya que en el pasado se han lanzado ofertas que no han sido bien recibidas por los productores. Es muy importante tener en cuenta un plan de fortalecimiento empresarial que acompañe Es necesario hacer el seguimiento y acompañamiento para el cumplimiento de los planes, para lo cual deberá haber un plan con el SENA.
8-jun-2020	MADR, SENA, FEDEPANELA	Se necesita un espacio para pactar compromisos con el SENA y que estos queden escritos en el plan de reconversión tecnológica. La mesa sectorial de la panela deberá contar con personal permanente para asegurar la continuidad del trabajo. Fedepanela enviara al MADR los requerimientos de capacitación a nivel nacional solicitados por el SENA
16-jun-2020	MADR- SENA	El SENA entregara el diagnóstico de los laboratorios existentes en los departamentos priorizados en



		ordenamiento de la producción la primera semana de julio de 2020. – Se puede iniciar de forma inmediata el acompañamiento a los nuevos procesos de innovación del producto y a los requerimientos de los microempresarios, para lo cual se requiere las demandas de formación. – Se hace necesaria otra sesión con el SENA para definir tareas concretas.
17-jun-2020	MADR- FEDEPANELA- AGROSAVIA, Universidad Central	El MADR solicita a los asistentes de la mesa técnica que envíen los comentarios al documento compartido en drive para que se pueda avanzar en la construcción del documento, para lo cual se hace indispensable una reunión de tipo técnico para avanzar en el plan de reconversión tecnológica. Es importante complementar el componente socioempresarial y asistencia técnica Para el tema de la definición de los costos y oferta tecnológica se está diseñando por AGROSAVIA el plan experto y el piloto estaría en el mes de octubre de 2020.
19-jun-2020	MADR- AGROSAVIA y Fedepanela	El documento del Plan de reconversión está disponible en la nube para que se puedan realizar aportes de acuerdo con lo avanzado en la reunión del 19 de junio por parte de los asistentes, de igual manera se sugirió compartirlo con las personas que se considere pueden alimentar e mismo.
24-jul-2020	MADR, Comunidades étnicas, Mincultura, AGROSAVIA, Fundación ACUA, Destila patrimonio, Escuela taller naranja y Fedepanela.	Elaborar base de datos con contactos Creación enlace Drive con documento elaborado por el MADR- 29 de julio. Comunidades étnicas debe compartir fotografías que muestren el estado de los trapiches. Remisión de aportes Universidad del Pacifico y comunidades el 4 de agosto. Fecha de próxima reunión de trabajo: lunes 10 de agosto, 3:00 pm
10- agosto- 2020	MADR, AGROSAVIA, Mincultura, Fundación ACUA, Escuela taller naranja, Representante consejo comunitario, director Mira-Tumaco, UTL senadora Paloma.	Construcción lista de Chequeo con necesidades de información por parte del MADR. (Agrosavia – comunidades) – en término de 15 días. – Identificación de fuentes de financiación de las salidas de campo, teniendo en cuenta los recortes presupuestales a causa de la pandemia. – Realización de nota concepto para proyecto sobre caracterización del territorio. – Planificación de la salida de campo a los sistemas productivos de Tumaco. . (Agrosavia – comunidades). – Remisión de fotografías de los trapiches tradicionales y étnicos. (Comunidades Tumaco). – Próxima reunión: aproximadamente 26/27 de agosto, dependiendo de los avances en las mesas de trabajo individuales
19-agos-2020	MADR, Mincomercio y Fedepanela	-Realizar mesas técnicas para conocer a fondo el desarrollo del Decreto reglamentario, invitar a Invima, SENA y Mintrabajo - Revisar los tiempos establecidos para la creación del plan de formalización empresarial y laboral - Es importante tener acciones prontas pues desde Presidencia de la Republica se está priorizando la



		reglamentación de la Ley 2005 de 2019 para determinar las acciones pertinentes para –Es necesario enviar el documento e invitarlos a participar a Colombia Productiva, dirección de productividad y competitividad. –La próxima reunión deberá citarse para para la semana del 25 de agosto donde se entregaría una primera retroalimentación del proyecto de Decreto, esta reunión será convocada por MINCOMERCIO. – Se requiere la entrega del Documento a las entidades que deben participar en la reglamentación a más tardar el 20 de agosto.
14-sept-2020	MADR, AGROSAVIA, escuela Taller naranja, representantes comunidades étnicas viche-biche y Mira- Tumaco.	Agrosavia se compromete a remitir el documento plan de reconversión el 24 de septiembre, previa revisión de FENEPANELA, y la comunidad, dejando las observaciones pertinentes del caso, en lo que se refiere a la necesidad de hacer una caracterización en los próximos meses.
19-oct-2020	MADR, Minsalud, INVIMA	Revisión borrador decreto reglamentación en específico definiciones y categorías para implementación tasas para la adquisición de los diferentes permisos o notificaciones.
21-oct-2020	MADR - Minsalud e INVIMA	Revisión borrador decreto reglamentario a lo cual las entidades enviaron sus observaciones.
26- Octubre-2020	MADR- INVIMA- UTL senadora Paloma, Viceministerio de Turismo y Fedepanela.	En conclusión se logró realizar los ajustes sobre los comentarios realizados por cada institución al borrador del decreto reglamentario enviado al MADR con anterioridad y se plantea la revisión del nuevo documento generado.
10-nov-2020	MADR – UTL senadora Paloma	Se expusieron los avances en la reglamentación y las competencias de cada entidad al respecto del mandato de la Ley. Mincomercio y Agencia de Desarrollo Rural no asistieron a la reunión planteada, por lo cual es necesario reprogramarla para según en la construcción del decreto reglamentario y las Resoluciones que tiene que ver transversalmente con entidades como INVIMA, Salud, Comercio entre otras.
16- dic-2020	MADR y INVIMA.	- Se coordinará reunión con el área del INVIMA que maneja la plataforma para la inscripción de los trapiches de economía campesina menor de 3 toneladas y mayores de 3 toneladas para tener desde el MADR la inclusión en el formulario de captura de los aspectos que consideramos importantes referenciar allí. - Articulación para el cumplimiento del Art 9. Construcción y puesta en marcha de los laboratorios para monitorear la calidad de la panela.
12-abr-2021	MADR- AGROSAVIA- CENICAÑA	Presentación de la zonificación de las zonas priorizadas para el plan de reconversión y la importancia de articular los entes de investigación con el productor para la



		transferencia del conocimiento y la implementación de la reconversión tecnológica de los trapiches como un sistema de producción.
19-may.2022	MADR- FEDEPANELA	Socialización avances justificación técnica reglamentación trapiches mayores de 3 toneladas teniendo en cuenta la solicitud del gremio
1-jun-2021	MADR-SENA- JURIDICA	Articulación acciones para dar cumplimiento de la Ley 2005 de 2019 con las acciones que debe realizar el SENA.
17 -jun-2021	MADR- jurídicos	Revisión vinculación grupos étnicos en el plan de reconversión.
6- dic-2022	MADR- investigadores AGROSAVIA	Se presentó el plan de reconversión para poder establecer los modelos de mejora de los trapiches que sean acordes con las condiciones de la región, materiales de la zona, entre otros aspectos.

En el aplicativo Team se encuentran las grabaciones de las reuniones

2. Proyecto de decreto reglamentario

Objetivo del Decreto Reglamentario:

El Gobierno Nacional mediante la Ley 2005 de diciembre de 2019, busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados. De igual forma, contiene disposiciones con el fin de proteger y fortalecer, de manera especial, la producción y el bienestar de pequeños productores.

En consecuencia, este decreto busca reglamentar los artículos 7 y 9 de la Ley 2005 de 2019, relacionados así: el artículo 7 en lo que tienen que ver con el plan de mejoramiento para la reconversión de hornos de los trapiches, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción de los trapiches paneleros de economía campesina y étnica; el artículo 9 con establecer los beneficios para acceder a la certificación orgánica para los pequeños productores del subsector panelero en Colombia.

El programa de reconversión tecnológica busca el cumplimiento de las normas para la producción de alimentos, así con el incremento de la productividad y competitividad de los agricultores mediante la modernización de la producción. El plan de reconversión estará sujeto a los clústeres construidos por la UPRA para el cultivo de caña de azúcar con fines de producción de panela, mieles vírgenes, alcoholes entre otros.

Para esta reconversión se facilitarán líneas de financiamiento especial y los beneficios se ejecutarán acordes con los objetivos propuestos en el plan donde se definirá la inversión, indicadores verificables y seguimiento a la implementación del Plan de reconversión. Donde se implementarán tecnologías limpias y las nuevas variedades de caña liberadas por Cenicaña y validadas por AGROSAVIA para las diferentes zonas paneleras. De igual manera se plantea el acompañamiento técnico y el fortalecimiento socioempresarial en los trapiches que se modernicen promoviendo el proceso asociativo. Los beneficiarios adoptarán todas las recomendaciones y deberán cumplir con los mínimos de producción, de acuerdo con las condiciones propias de cada región, área de influencia del trapiche y la vinculación de productores de panela que no cuentan con trapiche propio. Lo anterior, con el fin de que los beneficiarios accedan a todos y cada uno de los instrumentos de apoyo disponibles por el



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las demás entidades de acuerdo a su competencia. Igualmente, se establece el procedimiento para la presentación de los proyectos de inversión para la reconversión tecnológica ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determina el procedimiento para apoyar dicha reconversión tecnológica.

Con relación a la certificación orgánica, actualmente hay una gran demanda de panela orgánica certificada, tanto para el consumo interno como el de exportación. Igualmente Colombia cuenta con una amplia producción de panela orgánica, gracias a las condiciones propias del suelo y la cultura de los productores, sin embargo, estos productores no cuentan con certificación.

Una de las barreras de acceso a la certificación son los altos costos asociados a la certificación orgánica, ya que aparte del pago de la certificación, deben asumir pagos anuales destinados a adecuaciones en las instalaciones que permitan asegurar la inocuidad, calidad, origen y trazabilidad del producto. De igual manera, las actividades relacionadas con el manejo de los recursos naturales y los derechos humanos de los que laboran allí, son costos que debe asumir el productor de forma particular. Es por esta razón que se hace necesario generar las estrategias o instrumentos necesarios para apoyar a los productores en la adquisición de las certificaciones para que su sistema de producción sea competitivo.

A nivel comercial, tan solo el 5% de los productos orgánicos colombianos son destinados al mercado nacional, los cuales se centran en grandes superficies y nichos de mercado para las clases altas. Es así, como se observa una oportunidad latente para los sistemas de producción orgánicos en el mercado nacional, toda vez que es un mercado en crecimiento con demandas de productos de alta calidad, valor agregado e inocuidad, cuya oferta aún no se encuentra cubierta.

Objeto de la ley (artículo 1)

La Ley 205 de 2019 tiene por objeto el fomento en el uso de la panela para la fabricación de productos innovadores de consumo masivo, mejorar la calidad del producto panela, mejorar la productividad y hacer eficientes los procesos productivos incrementando la competitividad del subsector panelero, para poder acceder a demandas que requieren un producto estandarizado y confiable dando cumplimiento a las resoluciones 779 de 2006 y 2674 de 2013, además abrir otras ramas de negocios como son los licores agrícolas y el agroturismo en torno a la cultura panelera y en torno a la fabricación de licores artesanales ancestrales logrando vincular a los pequeños productores paneleros en las nuevas tendencias de consumo y de comercio mundial.

De otro lado se busca la formalización empresarial y laboral de la producción panelera logrando el cumplimiento de la normatividad en producción de alimentos e iniciar la formalización laboral de la segunda agroindustria más importante del país, entendiendo la necesidad de hacer de la producción panelera un negocio rentable que dignifique a los trabajadores y campesinos colombianos haciendo que puedan ganar espacios en nuevos niveles de mercado, mejorar su competitividad y sostenibilidad, mejorar y aumentar los ingresos y permitir que se reactiven las economías locales y regionales.



Reglamentación artículo 7 de la ley 2005 de 2019: Plan de mejoramiento para la reconversión de hornos, adecuaciones de maquinaria y equipo de extracción de Trapiches de Economía Campesina o Étnica 2022-2036(artículo 7)

La reconversión tecnológica es uno de los pilares fundamentales para lograr los objetivos planteados en la Ley 2005 de 2019, siendo necesario atender las tendencias mundiales en aspectos como: 1. La protección del medio ambiente, que requiere de la adopción de tecnologías limpias; 2. Las nuevas tendencias en el consumo, que requieren productos que garanticen la inocuidad del mismo y 3. En general el uso eficiente de los recursos naturales. Todo lo anterior, requiere la generación de un plan que promueva la adopción de tecnologías de punta por parte de los productores de panela y sus derivados. Sin embargo es importante considerar que la producción panelera tiene una oferta tecnológica interesante en cuanto a producción y transformación, pero que al mismo tiempo ha encontrado grandes dificultades para la introducción de tecnologías que incrementen la eficiencia productiva, competitividad y sostenibilidad de la cadena.

Es un hecho que actualmente la demanda de panela para exportación y usos industriales es mayor que la oferta de panela que cumple con la reglamentación sanitaria vigente. Así, se estima que solo un 5% de la producción total nacional cumple con los parámetros de calidad exigidos por los diferentes mercados. Por lo tanto, se hace necesario generar una estrategia y diferentes herramientas que permitan para incrementar ese porcentaje de producción que cumpla con los requisitos exigidos para certificar su calidad, y de esta manera suplir la oferta demandada, aspecto que además de las consideraciones puramente económicas, aportará en la consolidación del desarrollo social y económico rural de paneleros del país, permitiéndoles lograr una mayor rentabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

El plan de reconversión previsto en el Decreto Reglamentario objeto de la presente Justificación técnica, contiene por un lado estrategias para la transferencia tecnológica y para la financiación de la reconversión tecnológica, y por el otro abarca la oferta tecnológica que se aplicará dependiendo cada zona productiva, y en general los requisitos que deberá cumplir el productor panelero para acceder a los beneficios establecidos por la Ley que reglamenta. El contenido de este Plan, se soporta con el rigor técnico y científico establecido por los centros de investigación, educativos y especializados, que parten del ejercicio de entender la realidad productiva del subsector panelero para responder de manera eficiente a las necesidades reales de la producción panelera del país.

- Plan de reconversión

Para la implementación del plan de reconversión enunciado en el Decreto, se plantea su cumplimiento en un periodo de corto (5 años), mediano (10 años) y largo (15 años) plazo, teniendo como referente la base de datos del registro de trapiches paneleros con que cuenta el INVIMA, donde se tiene registrados 18.075 trapiches¹ a nivel nacional distribuidos de la siguiente manera:

¹ Base de datos trapiches registrados ante el INVIMA



Tabla 6. Trapiches inscritos INVIMA

Departamento	No. de trapiches
Cundinamarca	3.802
Antioquia	3.158
Caldas	1.401
Caquetá	232
Cauca	3.216
Huila	1.139
Nariño	478
Norte de Santander	770
Risaralda	416
Santander	1.046
Tolima	1.324
Valle	366
Boyacá	727
Total nacional	18.075

Fuente: Registro INVIMA 2012.

Es importante referenciar que se considera que el 80% de los trapiches inscritos no cumplen con la normatividad sanitaria vigente para la producción de panela. De igual manera, es importante armonizar las disposiciones del Decreto Reglamentario con lo establecido por el Acuerdo de Competitividad de la cadena Agroindustrial de la panela 2010-2025, que en su visión estratégica establece que: “En 15 años tendremos 8.500 unidades productivas”.² En esa medida, el plan de reconversión se proyecta para alcanzar la reconversión de 8.500 trapiches, para lo cual se estima un costo aproximado de seis billones de pesos.

Para la implementación del Plan de Reconversión del subsector panelero para trapiches de economía campesina, se requiere realizar la Coordinación para el cumplimiento de las acciones, de allí se hace necesario la conformación de los Comités departamentales de la Cadena de la panela³ en los departamentos que fueron priorizados los cuales permitirán identificar los proyectos de reconversión en sus departamentos y posteriormente su seguimiento en pro del cumplimiento de las metas propuestas de manera eficiente y eficaz en pro de la búsqueda de la competitividad del subsector panelero.

Con respecto al seguimiento y evaluación de ese Plan de Reconversión el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad de planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios- UPRA y La Corporación Colombiana de investigación Agropecuaria- AGROSAVIA, realizarán el seguimiento y la evaluación del Plan de Reconversión del subsector panelero para trapiches de economía campesina 2022-2036, de acuerdo a los lineamientos, instrumentos e indicadores propuestos en el mismo. Estos deberán presentar un informe semestral a los Comités Departamentales de la cadena de panela

² Acuerdo de competitividad Cadena Agroindustrial de la panela 2010-2025

³ Ley 811 de 2003 Modifica la Ley 101 y Crea la figura de Organizaciones de Cadena -Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Agropecuario, que acogió lo dispuesto por el Decreto 3800 de 2006, que definía el proceso de conformación de las Cadenas. (Resolución 186 de 2008) Por la cual se reglamenta parcialmente la ley 811 de 2003 y el decreto 3800 de 2006 sobre la inscripción de las Organizaciones de Cadena del Sector Agropecuario.



y al Ministerio de Agricultura un informe anual de los logros obtenidos frente a esta implementación del Plan de Reconversión.

Este Plan de Reconversión se actualizara por la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, anualmente acorde con la información suministrada por la UPRA y AGROSAVIA, de los resultados del seguimiento y evaluación del mismo, sin necesidad de modificar la resolución de la adopción del Plan de Reconversión

- Construcción del Plan de Reconversión Tecnológica

Es importante manifestar que desde el mes de marzo de 2020, se viene construyendo este plan de manera articulada con diferentes entidades que permita efectivamente tener el instrumento de política pública que sea la herramienta que sigan los productores de trapiches de economía campesina y étnicos en la modernización de este subsector productivo. El Plan de Reconversión Tecnológica tiene como fundamento de Diagnóstico y proyección los trabajos realizados por la UPRA para el plan de ordenamiento de la producción panelera, con apoyo del levantamiento topográfico 1:100.000, así mismo categorizando los departamentos y municipios de acuerdo con su actualidad productiva en diferentes grupos, posteriormente se realizó análisis de los datos con expertos en temas de panela y producción nacional de panela. Fedepanela, Agrosavia, MADR, para ajustar los criterios y las zonas priorizadas con base en fundamentos de aptitud, productividad y participación en la producción nacional.

A continuación se presenta el cronograma estipulado para la reconversión. Es importante aclarar que se encuentra sin presupuesto definitivo, hasta no terminar la priorización por zonas y la validación en territorio, entendiéndose que la política pública se construye de manera participativa, con los departamentos quienes serán los encargados de aplicarla en sus territorios.

Tabla 8. Cronograma corto, mediano y largo plazo.

Cronograma y responsables de la Implementación Plan de Mejoramiento de Trapiches de Economía Campesina							
OBJETIVO ESTRATEGICO	ACTIVIDADES	UNIDAD	CANT	META (años)			ENTIDADES RESPONSABLES
				1 a 5	6 a 10	11 a 15	
Definir los municipios en los que se focalizaran las acciones estratégicas de mejoramiento para el mejoramiento de la agroindustria panelera	Realizar socialización en los departamentos y municipios focalizados en el Plan de Mejoramiento para los grupos G2-G3	Talleres socialización	50	25	8	17	MADR - UPRA- SECRETARIA DE AGRICULTURA DEPARTAMENTALES
	Realizar socialización en los municipios G1 cuya mejoramiento es asociativa	Talleres socialización	10	4	3	3	MADR - UPRA- SECRETARIA DE AGRICULTURA DEPARTAMENTALES
Establecer los modelos tecnológicos acorde a las características de la producción regional y las	Contar con un sistema coordinado y fortalecido en los departamentos que permita realizar el diagnóstico de los trapiches a reconvertir	Sistema fortalecido	14	14			AGROSAVIA - SECRETARIAS DE AGRICULTURA DEPARTAMENTALES - FEDEPANELA- MADR



condiciones de desempeño productivo brechas y de rendimiento	de Conformación de 14 Comités Departamentales de paneleros(Ley 811/2003)	Comités conformados	14	14			SECRETARIA DE AGRICULTURA DEPARTAMENTALES - MADR
	Trapiches con visitas INVIMA	Trapiches visitados	8.500	1.277	4.250	2.973	INVIMA
	Fincas certificadas en BPA, certificación orgánica entre otras	Fincas certificadas	1.200	300	600	300	ADR- FEDEPANELA- SECRETARIAS DE AGRICULTURA - ICA- ALCALDIAS
	Mejoramiento de los trapiches (Resolución 779 de 2006)	Trapiches mejorados	8.500	1.275	4.250	2.973	MINHACIENDA- MADR- BANCO AGRARIO- ENTIDADES BANCARIAS - DNP - ADR - FEDEPANELA - FONDO DE FOMENTOPANELERO - SENA- GOBERNACIONES- ALCALDIAS- AGROSAVIA- MINCIENCIAS- ONG- COOPERACION INTERNACIONAL.
	Garantizar el acompañamiento técnico y empresarial a los productores y organizaciones de productores con profesionales idóneos en el sistema de producción de la caña panelera	Extensionistas acreditados	1.000	250	500	250	ADR- FEDEPANELA- SECRETARIAS DE AGRICULTURA - ALCALDIAS- MADR- UNIVERSIDADES- SENA
	Trapiches certificados con BPM que abastecen el mercados nacional e internacional	Trapiches con BPM	1.700	566	567	567	ADR- FEDEPANELA- SECRETARIAS DE AGRICULTURA - ALCALDIAS- MADR- UNIVERSIDADES- SENA- SGR-
	Productores y técnicos capacitados y acreditados en la construcción de hornillas	Personas capacitadas	200	200	0	0	AGROSAVIA- SENA- FEDEPANELA
	Mejoramiento de cultivo	Has reconvertidas	160.000	24.000	80.000	56.000	AGROSAVIA- CENICAÑA- FEDEPANELA- FONDO NACIONAL DE LA PANELA- ICA- SECRETARIAS DE AGRICULTURA- MADR- ADR- ART.
Desarrollar una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades organizativas y conocimientos dirigida a los productores y	Fortalecimiento socioempresarial dirigidos a organizaciones de productores	productores capacitados	5.000	1.250	2.500	1.250	MINCOMERCIO- PROCOLOMBIA- DNP- ADR- FEDEPANELA- CAMARA DE COMERCIO- UNIVERSIDADES- SENA- IMPULSA- MINTICS



transformadores de Trapiches de economía campesina del subsector panelero.	Capacitación dirigida a productores en producción agrícola, proceso, diversificación de productos	productores capacitados	36.000	10.000	20.000	6.000	SENA- FEDEPANELA- UNIVERSIDADES- ADR- AGROSAVIA- CENICAÑA- INVIMA.
	Identificación de zonas para diseño de clúster que permitan vincular las rutas dulces	Zonas priorizadas por departamento	14	14	0	0	MADR-UPRA- ADR- MINCOMERCIO- FEDEPANELA-SENA- UNIVERSIDADES - CAMARA DE COMERCIO- PRODUCTORES- SECRETARIA DE AGRICULTURA- ALCALDIA- SECRETARIA DESARROLLO ECONOMICO- PROCOLOMBIA.
	Vincular las unidades productivas con los procesos de formalización laboral mediante la mejoramiento de trapiches	unidades productivas	2.000	500	1.000	500	FEDEPANELA- MINSALUD Y PROTECCION SOCIAL- SENA- UNIVERSIDADES
	Vincular a las organizaciones de productores y productores individuales con la comercialización bajo el programa de Agricultura por contrato	productores u organizaciones vinculadas	1.000	500	500	0	MADR-ADR- BANCO AGRARIO- ENTIDADES FINANCIERAS - FINAGRO.
	Fomentar la vinculación de jóvenes y mujeres rurales en los diferentes programas	jóvenes y mujeres vinculados	1.000	500	250	250	FEDEPANELA- MADR- ADR- ART-
Facilitar el acceso a pequeños y medianos productores de los trapiches de economía familiar campesina, a los servicios de extensión rural agropecuaria, crédito, seguro agropecuario, apoyos o subsidios a estos productores y transformadores ubicados en las regiones priorizadas	Socializar con las diferentes entidades el plan de mejoramiento para focalizar los municipios que fueron priorizados de los grupos G2 y G3	30	10	10	10		MADR-UPRA - FEDEPANELA
	Fortalecer las actividades de cooperación e intercambio técnico, científico e institucional que permita la adopción de este plan	30	10	10	10		MININTERIOR- MINCOMERCIO- MADR- PROCOLOMBIA- FEDEPANELA
	Fortalecimiento institucional y económico de las entidades que tiene que implementar este plan	5	5	0	0		MINHACIENDA- MADR- MINCOMERCIO

El plan de reconversión tecnológica se plantea con proyecciones a corto plazo 5 años, mediano plazo 10 años y largo plazo 15 años, dadas las complejidades de la intervención agrícola, así como el tamaño de las unidades productivas que se plantean intervenir, teniendo en cuenta que se trata de cerca de 8.500 trapiches y 160.000 hectáreas. Adicionalmente, es necesario realizar acciones paralelas al inicio de la reconversión, como es la consecución de recursos para el apoyo



en la reconversión y la puesta en marcha de planes para tener disponibilidad del material vegetal requerido para la reconversión de cultivos. Esa disponibilidad de material vegetal se lograría de manera progresiva, con metas claras en el corto y mediano plazo. Existe la articulación para poner en marcha la logística necesaria para maximizar el impacto de la reconversión. De otro lado, es necesario tener un periodo prudente de sensibilización a los productores paneleros desde el primer año de ejecución del plan (corto plazo), para demostrar a los productores los efectos positivos de los trabajos realizados y lograr incentivar la aceptación de la reconversión en sus unidades productivas.

Reglamentación artículo 9 de la ley 2005 de 2019 donde se establecen los tipos de apoyo para que los pequeños productores paneleros certifiquen sus productos orgánicos (artículo 9)

Actualmente hay una gran demanda de panela orgánica certificada, tanto para el consumo interno como el de exportación. Colombia cuenta con una producción de panela orgánica, esto gracias a las condiciones propias del suelo y la cultura de los productores, asociada a prácticas artesanales, culturales y campesinas, indígenas; sin embargo, estos productores no cuentan con ningún tipo de certificación de la calidad y propiedades de su producto. Esta situación lleva a la falta de capacidad de aprovechamiento de estos nichos de mercado eficientemente. En el ejercicio de reglamentación de este artículo de la Ley, se identificaron las barreras de acceso a la certificación. Así, se logró determinar que una de las barreras de acceso a la certificación son los altos costos asociados al trámite y cumplimiento de requisitos de la certificación orgánica, ya que aparte del pago de la certificación, deben asumir pagos anuales destinados a adecuaciones en las instalaciones que permitan asegurar la inocuidad, calidad, origen y trazabilidad del producto. De igual manera, las actividades relacionadas con el manejo de los recursos naturales y los derechos humanos de los trabajadores de los trapiches, son costos que debe asumir el productor de forma particular. Es por esta razón, que se hace necesario generar las estrategias o instrumentos necesarios para apoyar a los productores en la adquisición de las certificaciones, para que el sistema de producción sea competitivo.

Por otro lado, es importante señalar que en el marco de la Resolución 834/2007, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de las resoluciones 187 de 2006 y 199 de 2016, definió la agricultura ecológica como “todos aquellos sistemas agrícolas que promueven la producción ambiental, social y económicamente sostenible de alimentos, sin el uso de insumos de síntesis química, respetando la capacidad natural de las plantas, los animales y los suelos, para optimizar la calidad en todos los aspectos de la agricultura y el ambiente” (Manual técnico adoptado para tales fines). Adicionalmente, este marco normativo estableció que dicho concepto y su reglamentación se enmarcan en los conceptos de producción ecológica, biológica y orgánica, por lo que se infiere que para la normativa nacional, no existe diferencia entre dichos conceptos.

En ese contexto, se observa que Colombia presenta un bajo nivel de participación en la producción orgánica mundial, la cual alcanzó en 2018, 57.8 millones de hectáreas destinadas a tal fin. Con una participación cercana al 0.08%, en Colombia se destinan tan solo 47.281 hectáreas a la producción orgánica. La tabla 9 resalta los departamentos con mayor producción orgánica para el año 2016⁴.

⁴ Ibarra, R (2020). Efecto Técnico, Económico, Social y Ambiental de la certificación orgánica en la producción de panela. Caso Asopropanoc (Cundinamarca). (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.



Tabla 9. Departamentos con mayor producción orgánica

Departamento	Área (Ha)	Cultivos
Cundinamarca	6905	Hortalizas, frutales, caña panelera
Caldas	2032	Café, caña, frutales, hortalizas
Cauca	1063	Café, cacao
Cesar	4651	Café, frutales
Magdalena	8380	Palma de aceite, café
Santander	5825	Café, caña, cacao, frutales
Valle del Cauca	3011	Caña de azúcar, café, cacao, frutales, plátano

Fuente. Adaptado de Martínez (2016)

De acuerdo a la información allegada por Fedepanela, que viene apoyando con recursos del Fondo Nacional de la panela algunas organizaciones de productores en la obtención de la certificación orgánica, en los últimos años y tienen 777,57 hectáreas certificadas con una producción de 10.454 toneladas de panela. Esto significa que de las 197.321 hectáreas sembradas a nivel nacional, solo el 0.39% están certificadas; de igual manera, frente a la producción nacional de 1.002.186 toneladas de panela/año, solo el 5% de la producción se encuentra certificada como orgánica. En la tabla siguiente se presentan las organizaciones certificadas a nivel nacional.

Tabla 11. Organizaciones paneleras Certificadas Orgánicas

NOMBRE DE LA ASOCIACION O PRODUCTOR	DEPARTAMENTO	AREA DE CERTIFICACION ORGANICA (HA)	CANTIDAD DE PANELA CERTIFICADA TON	EU	NOP	RES. 187/2006-199-2016
APPASI	HUILA	37,7	239	X	X	X
ASOPAJU	HUILA	21.5	176	X	X	X
APROPANAL	HUILA	80,5	463	X	X	X
ASOPROOMAC	HUILA	33	197	X	X	X
APROCAPIS	HUILA	17	104	X	X	X
APROYCASA	HUILA	32,5	178	X	X	X
ASOPROPANOC	CUNDINAMARCA	141,66	5295	X	X	X
PANELA DON PEDRO	CUNDINAMARCA	24	240	X	X	
AGROINDUSTRIAL EL BAGAZAL	CUNDINAMARCA	15	72	X		
PRODINALPA LTDA	CUNDINAMARCA			X	X	
SAN ISIDRO EAT	CUNDINAMARCA			X	X	X
ALFONSO PINEDA (PANELA AMCA)	BOYACÁ	6	30	X	X	X
PATRICIA ARANDA (DOÑA PANELA)	BOYACÁ	50	840	X	X	X
ASOPRI	RISARALDA	60	480			



ASOPANELA	RISARALDA	62,5	500	X	X	
WILDERMAN ZUÑIGA - AGROQUILCHAO	CAUCA	10,7	70	X		X
MAURICIO HERNANDEZ	SANTANDER	60	820	X		
RAFAEL ROMÁN MARTÍNEZ MONTEZUMA	NARIÑO	11,01	80	CO- BIO- 141		A-2019- 00866/2019 -00329
COOPERATIVA COMERCIALIZADO RA DE SALAMINA COOMERSA	CALDAS	45	225	X		X
ASOCIACIÓN INDIGENA DE PANELEROS DE SAN LORENZO AINPAS	CALDAS	89	445	X		X
TOTAL		777,5	10.454			

Fuente: Fedepanela- Fondo nacional de la panela 2020

Por otra parte, en el sistema de producción orgánica los insumos requeridos juegan un papel importante, ya que solo se deben usar los permitidos por las diferentes normas nacionales e internacionales, previo aval del organismo certificador. Para lo cual es necesario realizar análisis de suelos que permita identificar el requerimiento del suelo frente al cultivo, que determinará la cantidad a aplicar de enmiendas o correctivos de acidez y fertilizantes, como requisito para diseñar el plan de fertilización. Por ejemplo se tiene que para una hectárea se emplean aproximadamente 1.200 kg de fertilizante y unos 750 kg de enmiendas esto dependiendo del resultado del análisis del suelo. Los otros insumos son los que se emplean en el proceso de producción de la panela, como aceite de coco, cal de grado alimenticio, entre otros insumos, los cuales deben ser certificados y aprobados por la entidad certificadora. Por lo tanto, los costos promedios de los insumos utilizados dentro de la producción orgánica o ecológica, se calculan en \$1.270.000 por hectárea⁵.

¿Cuánto cuesta una certificación orgánica?

El valor de la certificación orgánica por primera vez teniendo en cuenta la asistencia técnica, se tiene un valor promedio de \$13.700.000 para un grupo inferior de 20 productores. Se certifica la finca, pero las certificaciones orgánicas hacen alusión al cultivo de caña, en este caso, dando a conocer número de hectáreas orgánicas certificadas y producción a esperar, así como número de hectáreas en transición y si ya tiene una primera certificación. Para el segundo año, disminuirá el costo porque ya hay una documentación establecida y un proceso de acompañamiento por lo cual se tendría un costo promedio de \$9.650.000.

⁵ Fondo Nacional de la Panela. (2020). Fedepanela 2020. Informe trimestral V. Programa del Fondo Nacional de la Panela.



A nivel comercial, tan solo el 5% de los productos orgánicos colombianos son destinados al mercado nacional, los cuales se centran en grandes superficies y nichos de mercado para las clases altas. Es así, como se observa una oportunidad latente para los sistemas de producción orgánicos en el mercado nacional, toda vez que es un mercado en crecimiento con demandas de productos de alta calidad, valor agregado e inocuidad, cuya oferta aún no se encuentra cubierta.

Teniendo como antecedente lo anteriormente expuesto, es importante que el mecanismo de apoyo esté direccionado en los siguientes aspectos:

- 1) Acompañamiento técnico para la implementación de las acciones para obtención de la certificación o recertificación orgánica. Para obtener la certificación orgánica las organizaciones deben contar con el acompañamiento técnico de un profesional que le permita hacer las adecuaciones a su sistema productivo. Por tal motivo este profesional debe tener experiencia acreditada, un acompañamiento constante, entrega de informes y recomendaciones lo que implicaría un costo extra con respecto al costo de la certificación.
- 2) Capacitación para que los pequeños productores paneleros establezcan o fortalezcan el Sistema de Control Interno (SCI). Para obtener la certificación orgánica se requiere contar con un sistema de control interno acreditado por las entidades certificadoras y que muchas veces están compuestos por los mismos productores cuyo nivel de escolaridad es bajo, por lo que se requiere capacitarlos y acreditarlos como auditores internos que permiten asegurar el cumplimiento de la normativa nacional e internacional para poder certificar su producto. La implementación y funcionamiento del sistema de control interno dentro de las organizaciones tiene un costo significativo que actualmente las organizaciones por sus condiciones productivas y comerciales no pueden asumir el costo que esto genera.
- 3) Apoyo adquisición Insumos orgánicos. Las políticas de producción orgánica tienen definidos los insumos permitidos para el proceso productivo, los cuales dentro de los costos de producción tiene un peso aproximado del 20% por hectárea. Teniendo en cuenta la disminución de la producción en esquemas orgánicos, el apoyo en este aspecto fomentaría el interés de los productores en este sistema de producción.
- 4) Apoyo pago de la certificación o recertificación Orgánica. Con el apoyo al pago de esta certificación se puede asegurar el ingreso de estos productos a nichos de mercados especiales mediante la producción sostenible, generando integración familiar y por ende mejoramiento de los ingresos, así estaríamos contribuyendo a la diversificación productiva respondiendo a las nuevas tendencias del mercado principalmente exportación.

En el análisis realizado de acuerdo con información de Fedepanela se plantea llegar a 5.000 hectáreas certificadas en los próximos 6 años, actualmente se cuentan con 777 hectáreas certificadas y la demanda de panela certificada orgánica para exportación crece a mayor tasa que la oferta nacional.





El campo
es de todos

Minagricultura

Bogotá, D.C, 02 de junio de 2022

CAMILO ERNESTO SANTOS AREVALO
Director de Cadenas Agrícolas y Forestales

Proyecto: Ruth Mary Ibarra- Coordinadora Grupo Productos Agrícolas Transitorios ^{RC}
Michael Ruiz- Profesional Cadena Agroindustrial de la Panela 

Revisó: Kimberly Zambrano - Abogada DCAyF 
Gladys Adriana Camacho – Abogada DCAyF 