



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 739

Bogotá, D. C., viernes, 25 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA

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

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

##### ÍNDICE

#### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- i) **Introducción**
- ii) **Valor nutricional**
- iii) **Características principales del sector panelero**
- iv) **El consumo de panela**
- v) **Estructura de precios**
- vi) **Costos de producción**
- vii) **Subproductos de la caña panelera**
- viii) **La competencia del azúcar**
- ix) **Marco legal de la producción de panela en Colombia**
- x) **El Fondo de Fomento Panelero**
- xi) **Reflexiones**
- xii) **Propuestas**

#### II. ARTICULADO

##### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### i) **Introducción**

El subsector panelero se encuentra consolidado como la segunda agroindustria rural de Colombia, superada únicamente por el café. Al igual que este último, la panela refleja la identidad cultural de Colombia, convirtiéndose en uno de los productos

más queridos y consumidos por los hogares colombianos. Sin embargo, las características del mercado y su estructura de precios, así como problemas relacionados con tecnificación, diversificación, competencia ilegal, falta de fondos, presentación, uniformidad, calidad del producto y apertura de nuevos mercados, tienen al sector inmerso en profundas dificultades. En consecuencia, el presente proyecto de ley tiene como objetivo generar incentivos tendientes a ampliar la demanda por el producto en cuestión, así como diversificar la producción y comercialización de la panela y sus derivados en el país. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger, de manera especial, a los pequeños y medianos productores.

##### ii) **Valor nutricional**

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

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

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

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

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

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

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

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

En comparación con otros alimentos consumidos frecuentemente por los colombianos la panela tiene ventajas por su contenido nutricional.

El primero de ellos, es el azúcar refinado el cual es básicamente sacarosa y carece de minerales y vitaminas. La segunda es la miel de abejas, que en características nutricionales es parecida a la panela, excepto porque esta última tiene niveles más altos de hierro, calcio y fósforo.

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

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

En conclusión, la panela aparte de ser uno de los productos más queridos por los colombianos, es un alimento que contribuye en mayor medida al crecimiento de los niños y el bienestar de los adultos que el café, el chocolate o las gaseosas.

### iii. Características principales del sector panelero

Según datos de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), la Superintendencia de Industria y Comercio y la Contraloría General de la República, la panela es la principal actividad económica de más de 350.000 familias colombianas y es, después del café, el sector que más puestos de trabajo agrícola genera, con un estimado de 850.000 empleos entre directos e indirectos y 45 millones de jornales anuales. Su producción se extiende a 27 departamentos, con más de 23.000 trapiches. Es también parte importante de la actividad económica de más de 170 municipios<sup>3</sup>.

El país cuenta con un área cultivada de caña panelera de aproximadamente 238.000 hectáreas<sup>4</sup>. Asimismo, según el Informe de Resultados de Rendimientos de la Producción de Panela en Trapiches, realizado por el Ministerio de Agricultura en 2013, en el país se requiere en promedio 10 kg de caña para producir 1 kg de panela (ver tabla 1).

<sup>3</sup> Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184. Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). Cadena productiva de la panela en Colombia: diagnóstico de libre competencia (2010-2012). Estudios de Mercado. Contraloría General de la República. (2012). Afectación de la rentabilidad al productor panelero por la implementación de la normatividad sanitaria y ambiental. 83-113-01.

<sup>4</sup> Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

<sup>2</sup> *Ibíd.*

**Tabla 1: kg de caña para producir un (1) kg de panela**

Departamento	Pequeño	Mediano	Promedio
Antioquia	10.3	8.4	9.4
Huila	9.0	8.8	8.9
Nariño	11.2	10.8	11.0
Santander	11.0	10.3	10.6
Boyacá	9.2	11.3	10.3
Cundinamarca	10.0	9.3	9.6
Promedio	10.1	9.8	10.0

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Colombia es el mayor consumidor y el segundo productor de panela en el mundo después de la India, con una participación del 12% del total de la producción mundial<sup>5</sup>. Actualmente, según Revista *Dinero* (2014), el 87% de los colombianos incluyen la panela en su canasta de alimentos, con un consumo *per cápita* de 22 kilos al año.

Dado el carácter no transable del producto, de acuerdo con Revista *Dinero* (2014), el mercado internacional de panela es supremamente limitado. No obstante, en los últimos años las exportaciones de panela en presentaciones novedosas, más atractivas para el consumidor, han ganado participación en los mercados de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. Entre 2013 y 2014 el volumen de exportación de este producto creció en un 29% (ver tabla 2).

**Tabla 2: Valor de exportaciones colombianas de panela**

País	Suma de FOB en \$USD 2013	Suma de FOB en \$USD 2014	Variación porcentual
Estados Unidos	1.256.110,59	1.940.506,91	54%
España	406.641,43	370.354,49	-9%
Australia	186.300	234.360,52	26%
Canadá	115.664,98	209.857,93	81%
Argentina	239.710	128.416	-46%
Reino Unido	41.342,24	65.508,85	58%
Corea (Sur). Rep. de	31.290	39.314,64	26%
Chile	226,8	31.037,6	13.585%
<b>Total</b>	<b>2.347.895,84</b>	<b>3.030.273,51</b>	<b>29%</b>

Fuente: DANE.

En cuanto a la segmentación de la producción, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), se estima que solo el 5% de la explotación se realiza a gran escala. Este tipo de producción la realizan agricultores con extensiones superiores a las 50 hectáreas, con capacidad de producción superior a los 300 kg de panela por hora y en medio de un alto grado de tecnificación. Dicha producción se concentra en los departamentos del Valle del Cauca y Risaralda. Por su parte, Boyacá y Santander reúnen la producción de escala mediana, con extensiones de

tierras más pequeñas y una capacidad productiva caracterizada por un nivel de tecnificación moderado, que oscila entre los 100 kg y los 300 kg por hora. Por último, la producción a pequeña escala (1 ha - 20 ha), llevada a cabo en trapiches de tracción mecánica con capacidades inferiores a los 100 kg, es la que mayor número de agricultores concentra. Así pues, esta última se convierte en la forma de producción más representativa a nivel nacional y al mismo tiempo, la que menor grado de tecnificación, competitividad y posibilidad de acceso a los mercados presenta. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2004), menos del uno por ciento (1%) de la producción de panela en Colombia se utiliza como insumo en procesos industriales.

La tabla 3 muestra la distribución de la producción a nivel nacional en términos de área de cultivo, volumen de producción y rendimiento por hectárea. En esta, se evidencia que los mayores índices de productividad se encuentran en los departamentos de Risaralda, Santander y Huila, mientras que el volumen de producción más alto se concentra en el departamento de Antioquia. En contraste, la tabla muestra que los departamentos con menores volúmenes de producción presentan al mismo tiempo los niveles de rendimiento por hectárea más bajo, siendo Meta y Magdalena los menos productivos, con rendimientos de 400 kg/ha. Cabe resaltar el caso del departamento del Cauca, el cual, a pesar de tener una producción considerable, presenta índices de productividad supremamente bajos. El rendimiento promedio a nivel nacional es de 7.9 toneladas por hectárea.

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

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

Fuente: DANE- EWA 2013

\* Producción en panela

<sup>5</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2005). La cadena agroindustrial de la panela en Colombia: una mirada global de su estructura y dinámica: 1991-2005. Documento de Trabajo N° 57.

#### iv) El consumo de panela

Dadas las condiciones del mercado internacional previamente expuestas, el consumo de panela se da casi en su totalidad al interior del territorio nacional. A pesar de ser los mayores consumidores de panela del mundo, los colombianos, con el paso de los años, han sustituido de manera gradual este producto por otro tipo de endulzantes, comercialmente más atractivos pero con un valor nutricional menor. De esta manera, en un periodo de 11 años, entre 2003 y 2014, el consumo de panela pasó de 37 kg<sup>6</sup> a 22 kg<sup>7</sup> por habitante al año, una reducción del 40.5%.

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

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

Cabe resaltar que en los últimos años se han venido realizando esfuerzos con el fin de generar presentaciones novedosas y más atractivas para los consumidores, como son la panela en polvo, con leche, avena, quinua o soya y panelas saborizadas. Inclusive, la Universidad Nacional, sede Medellín, se encuentra desarrollando un proyecto para producir vino de panela y hacer de esta actividad, además, un atractivo turístico para las regiones productoras en el departamento de Antioquia<sup>8</sup>.

#### v) Estructura de precios

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), el mercado de panela se caracteriza por un alto grado de intermediación entre el productor y el consumidor final, generando así un sistema de comercialización disperso y poco eficiente. En este sentido, a medida que la distancia entre el productor local y los mercados regionales, nacionales e internacionales aumenta, se configura un proceso de captura de rentas cuyos grandes beneficiarios son los grandes mayoristas que abastecen los principales centros de compra en el país.

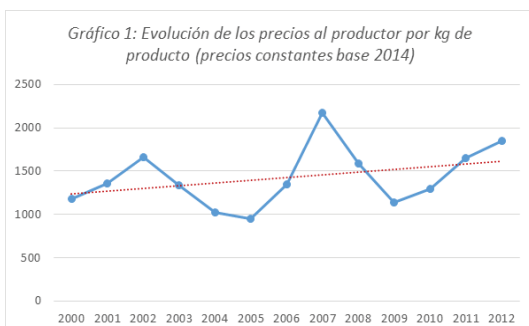
Según la Superintendencia de Industria y Comercio (2012), en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. Por ende, dada la enorme disparidad entre el número de productores y compradores, se podría estar generando una situación de oligopsonio en el mercado, es decir, una situación en la cual los compradores (en este caso los intermediarios), poseen poder de mercado para fijar precios por debajo de los niveles competitivos, sin que los productores puedan ejercer algún tipo de influencia. De hecho, según la SIC, son los intermediarios quienes actualmente fijan el precio de carga (100 kg) en las plazas de mercado donde se comercializa la panela. Esto, en un país donde se promueve abiertamente la libre competencia, no es adecuado y requiere especial atención con el fin de proteger a los productores y consumidores de panela.

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), los precios de la panela tienen un fuerte componente estacional: desde enero hasta junio los precios son relativamente altos (se ubican por encima de la media anual), luego descienden para el segundo semestre del año. No obstante, al hacer comparaciones anuales, se evidencia un comportamiento variable de los precios con una tendencia creciente en términos nominales y reales (ver gráfico 1 y tabla 4).

<sup>6</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2005). La cadena agroindustrial de la panela en Colombia: una mirada global de su estructura y dinámica: 1991-2005. Documento de Trabajo N° 57.

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

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



Fuente: Fedepanela.

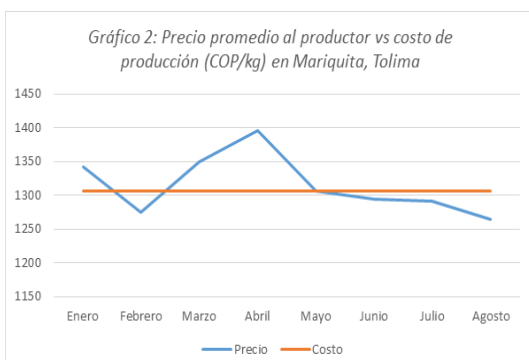
**Tabla 4: Precios promedio al productor por kg de producto**

Año	Precio (corriente)	Variación Porcentual (%)	Precio (constante base 2014)	Variación Porcentual (%)
2000	\$614.00		\$1.183.00	
2001	\$754.00	22.8	\$1.353.00	14.46
2002	\$960.00	27.32	\$1.663.00	22.84
2003	\$810.00	-15.63	\$1.336.00	-19.70
2004	\$652.00	-19.51	\$1.027.00	-23.10
2005	\$645.00	-1.07	\$654.00	-7.14
2006	\$948.00	46.98	\$1.346.00	41.12
2007	\$1.578.00	66.46	\$2.172.00	61.44
2008	\$1.223.00	-22.5	\$1.585.00	-27.03
2009	\$943.00	-22.89	\$1.135.00	-28.37
2010	\$1.112.00	17.92	\$1.298.00	14.32
2011	\$1.536.00	38.13	\$1.648.00	27.02
2012	\$1.689.00	9.96	\$1.845.00	11.96

Fuente: Fedepanela.

**vi) Costos de producción**

Según la Contraloría General de la República (2012), la estructura de costos de producción de la panela y las dinámicas en las que se comercializa el producto, han hecho que los precios de venta se encuentren por debajo de los costos de producción de manera reiterativa a través de los años. Esto ha generado condiciones altamente perjudiciales para los agricultores, cuyas pérdidas, según Revista *Dinero* (2014), ascienden a los \$300.000 millones al año. En el gráfico 2 se expone la situación de un trapiche en el municipio de Mariquita, Tolima, en donde los costos de producción superan los precios al productor en la mayor parte de los meses especificados.



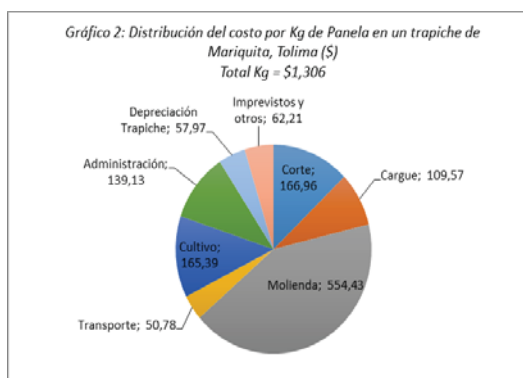
Fuente: Investigación propia a productores de Mariquita, Tolima – Fedepanela.

La estructura de costos de producción de la panela, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), se divide en dos fases: fase de cultivo de caña panelera y fase de producción de panela. En la primera fase, se tienen en cuenta la preparación del terreno, la siembra, control de malezas y plagas y adecuación del terreno después del primer corte. En la segunda fase, se incluyen el alce y transporte de caña cortada, la consolidación del producto final y el transporte hacia los mercados de consumo.

En ambas fases la mano de obra es el rubro que mayor porcentaje ocupa en la estructura de costos, con valores que oscilan entre el 68% y el 90% y que varían de acuerdo a la región. Al mismo tiempo, se evidencia una relación negativa entre la participación de la mano de obra en los costos y el grado de tecnificación de la producción. De esta forma, es posible caracterizar la producción de panela como una actividad altamente intensiva en mano de obra.

El segundo rubro que mayor porcentaje ocupa en los costos de producción son los costos de transporte o fletes. En promedio, dicho factor ocupa alrededor del 20% del total de costos, siendo este valor mucho mayor en el departamento de Antioquia, con casi el 60% de la participación.

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



Fuente: Investigación propia a productores de Mariquita, Tolima.

Ahora bien, la panela está clasificada por el Ministerio de Salud y Protección Social como un alimento de bajo riesgo para la salud humana<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Resolución 719 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Sin embargo, la regulación higiénico-sanitaria es estricta. En este sentido, los productores de panela deben cumplir con requerimientos específicos en cuanto a instalaciones, condiciones de servicios sanitarios, manejo de aguas, entre otros. Además, deben estar debidamente registrados ante el Invima (Contraloría General de la República, 2012). No obstante, a pesar de que la regulación es necesaria para proteger la salud de los consumidores, esta debe tener en cuenta los efectos económicos que de sí se desprenden.

En particular, según la Contraloría General de la República (2012), cumplir con todos los requerimientos exigidos llevaría a la mayoría de productores a una situación de inviabilidad financiera por los altos costos generados. De hecho, tan solo el registro sanitario, permiso sanitario y notificación sanitaria que emite el Invima a los productores de panela para poder comercializar sus productos, tiene un valor de \$2.341.000.00<sup>10</sup>. Dicho valor se aplica uniformemente a todos los productores, sin tener en cuenta si son grandes o pequeños. Lo anterior genera una situación de regresividad en el cobro del registro que afecta principalmente a los agricultores de menores ingresos, quienes no cuentan con los recursos para acceder al registro en cuestión. De esta forma, al no contar con el debido permiso, se les cierran las puertas a los pequeños productores para participar en segmentos importantes del mercado, como las grandes cadenas mayoristas y las compras institucionales del Estado.

El costo de acceso a los registros necesarios excede el valor monetario mencionado en el párrafo anterior. Dado que la producción de panela es dispersa y predominantemente rural, los productores deben incurrir en costos económicos adicionales. El Invima cuenta con apenas 11 oficinas en ciudades capitales y las diligencias correspondientes al registro sanitario, permiso sanitario y notificación sanitaria deben realizarse de manera presencial en la oficina de Bogotá, o de manera virtual vía Internet. Así, el campesino debe incurrir en altos costos de desplazamiento o buscar acceso a plataformas virtuales que por lo general no tiene a su disposición. Cualquiera de estas dos opciones constituye un obstáculo para el productor, que se amplifica a medida que sus recursos disminuyen.

Por lo tanto, es necesario reducir los costos de acceso, monetarios y no monetarios, que enfrentan los productores al momento de tramitar su registro ante el Invima para formalizar su actividad agrícola.

#### **vii) Subproductos de la caña panelera**

Durante el proceso de conversión de la caña panelera se genera una serie de subproductos que en sí mismos constituyen bienes que pueden ser comercializados y pueden representar ingresos

adicionales para los productores. A continuación se presentan los subproductos en cuestión<sup>11</sup>.

**Bagazo:** Es el subproducto fibroso de la caña que queda después del proceso de extracción de los jugos en los trapiches. Se puede utilizar como fuente energética al ser incinerado (combustible). Además, dado su alto contenido de fibra, puede ser ampliamente utilizado como parte de la dieta de bovinos y ovinos. Recientemente, el bagazo se ha venido utilizado como insumo principal en la producción de papel ecológico.

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

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

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

#### **viii) La competencia del azúcar**

La panela tiene un competidor directo y fuerte en el mercado de los endulzantes: el azúcar. Según un estudio de Fedesarrollo, citado en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), la elasticidad de sustitución entre la panela y el azúcar es de -0.65. Esto quiere decir que ante una disminución del 1% en los precios del azúcar, el consumo de panela disminuye en 0.65%. Por otra parte, mientras la panela tiene una cabida muy limitada en los mercados internacionales, Colombia exporta alrededor de la mitad de su producción de azúcar, brindando mayores oportunidades de comercialización y desarrollo a los productores de este último.

Además de esto, cuando los precios del azúcar caen y/o se generan dificultades para poner los excedentes en el mercado internacional, los productores de azúcar recurren al recurso delictuoso de derretir su producto y venderlo como panela en los mercados nacionales. Lo anterior no solo atenta contra el consumidor al proveer un edulcorante que se vende como panela pero que dista de serlo, sino que perjudica enormemente a los productores de panela por dos razones fundamentales. En primer lugar, el azúcar derretido se vende a precios menores o

<sup>10</sup> Precio dictado por el Invima para el año 2015.

<sup>11</sup> Corpoica. (1999). La tecnología del cultivo de caña panelera.

iguales a los de la panela, absorbiendo una parte del mercado que legítimamente corresponde a los paneleros. En segundo lugar, el derretimiento de azúcar genera un exceso de oferta en el mercado de la panela que conduce a una caída en los precios, situación que siempre perjudicará a los productores dada la estructura del mercado.

Por último, el Ministerio de Industria y Comercio actualmente desarrolla un proyecto de norma Codex para el jugo de caña de azúcar deshidratado no centrifugado. Según un comunicado oficial de la Asociación Colombiana de Paneleros (Acopaneleros), gremio que en conjunto con Fedepanela agrupa a la totalidad de productores en el país, con este proyecto se modificaría la tabla físico-química que define los parámetros para la producción de panela. Específicamente, al disminuir los azúcares reductores en los requerimientos para la producción, se abriría la puerta para que productos importados como el azúcar moscabado y la rapadura (panela con azúcar), puedan venderse como panela granulada en los mercados nacionales. Por lo tanto, surge la necesidad de establecer lineamientos claros sobre las especificaciones físico-químicas que debe tener un producto para poder comercializarse como panela, protegiendo así la elaboración de la panela tradicional.

#### **ix) Marco legal de la producción de panela en Colombia**

*Ley 40 de 1990:*

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

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

*panela que produzcan. Los compradores de miel destinada a la producción de alcohol pagarán el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de miel que hayan adquirido de los ingenios azucareros*”<sup>12</sup>.

El segundo gran aporte de la Ley 40 de 1990 es la prohibición expresa de la utilización de azúcar derretido como insumo en la producción de panela. En este sentido, la Ley dicta que: “*Queda prohibida la utilización del azúcar como insumo en la fabricación de la panela. Quien lo haga y quien utilice hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos y demás contaminantes y mieles de ingenio que afectan la calidad nutritiva de la panela o pongan en peligro la salud humana, incurrirá en las siguientes sanciones:*

1. *Multas de 10 a 100 salarios mínimos, en la primera vez.*
2. *Cierre del establecimiento por treinta (30) días, en la segunda vez.*
3. *Cancelación del registro de inscripción y cierre definitivo del establecimiento, en la tercera vez*”<sup>13</sup>.

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

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

*Decreto 1774 de 2004:*

Con el objetivo de ejercer inspección, vigilancia y control a la calidad del producto, a través de este decreto se crea la Comisión Intersectorial para la Vigilancia de la Calidad de la Panela. En este tienen asiento y voto el Ministro de Agricultura, el Ministro de Protección Social, el Director del Invima, el Director de la DIAN y el Director de la Policía Nacional, o su delegado. El Gerente de Fedepanela no forma parte de la Comisión, pero asiste en calidad de invitado de forma permanente.

*Resolución 779 de 2006 y NTC 1311:*

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

<sup>12</sup> Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

<sup>13</sup> Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

producción para evitar contaminación<sup>14</sup>. A pesar de que la resolución estableció un plazo de tres (3) años para el cumplimiento de los requisitos mencionados, este fue prorrogado hasta el 2011 con el objetivo de dar cabida a un número elevado de productores para ceñirse a las disposiciones del documento. Por su parte, la Norma Técnica NTC 1311 del Icontec expresa los requerimientos mínimos y máximos que debe contener la tabla físico-química para la producción de panela.

#### x) El Fondo de Fomento Panelero

Como se estableció en el inciso anterior, mediante la Ley 40 de 1990 se creó el Fondo de Fomento Panelero y con este la Cuota de Fomento Panelero, definida como el aporte parafiscal que deben hacer productores ocasionales o permanentes de panela y compradores de mieles para impulsar el fortalecimiento y posicionamiento del subsector panelero. Los recaudadores, según el Decreto 1999 de 1991, son todas “*aquellas personas naturales o jurídicas que intervienen como los primeros compradores en la cadena de comercialización*”<sup>15</sup>.

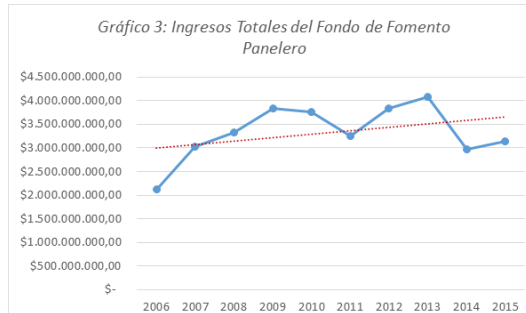
Según el Decreto 1999 de 1991, la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero está “*integrada por el Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá, por tres (3) representantes de esta cartera y por tres (3) miembros designados por la Federación Nacional de Productores de Panela, o por las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero*”<sup>16</sup>.

Los dineros recaudados a través del fondo tienen una destinación concreta de acuerdo a la ley. Sin embargo, con el aval del Ministerio de Agricultura, Fedepanela, como ente administrador del fondo, puede disponer de los recursos para desarrollar programas específicos. Así pues, los dineros del fondo se destinan a gastos de funcionamiento (servicios personales y gastos generales), gastos de administración del Fondo y gastos de inversión, discriminados de la siguiente manera:

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

Todos los gastos del fondo deben ser suplidos, inicialmente, con los ingresos del Fondo. No obstante, el recaudo generado es bajo y no

permite desarrollar a plenitud todos los programas deseados. Entre 2006 y 2015, los ingresos del fondo presentaron un incremento nominal del 48% (ver gráfico 3). Los ingresos totales para la vigencia 2015 fueron de \$3.136.307.184 (ver anexo).



Fuente: Fedepanela.

En este punto resulta pertinente hacer una comparación entre el subsector panelero, segunda agroindustria rural del país, y el subsector del café, que ocupa el primer renglón. Según Echavarría *et al.* (2014), para 2013 el recaudo del Fondo Nacional del Café, que atiende las necesidades de aproximadamente 560 mil familias, fue de 136 mil millones de pesos. Por su parte, el recaudo del Fondo de Fomento Panelero, que beneficia a más de 350 mil familias, fue de poco más de 4 mil millones de pesos (la cifra más alta jamás reportada por Fedepanela). En otras palabras, el Fondo Nacional del Café, que atiende una población no mayor al doble de la que le corresponde al Fondo de Fomento Panelero, tiene un recaudo 34 veces mayor.

Por último, hay dos aspectos concernientes al Fondo de Fomento Panelero que constituyen un motivo de preocupación para el subsector. En primer lugar, se encuentra la evasión del pago por parte de algunos recaudadores y la elusión de las licoreras departamentales por concepto de mieles compradas a los ingenios azucareros. Durante las dos últimas vigencias (2014 y 2015), las licoreras dejaron de pagar la cuota correspondiente, argumentando que no utilizaron alcoholes producidos en el país y que las pocas mieles utilizadas no correspondían a aquellas estipuladas en la Ley 40 de 1990 (ver anexo). En particular, según Fedepanela, la Fábrica de Licores de Antioquia justificó parte del no pago de la cuota alegando que se encuentra utilizando melaza o mieles residuales para la producción de alcohol<sup>17</sup>. En segundo lugar, los recursos destinados a la asistencia técnica y los servicios de extensión son complementados por fondos girados directamente por el Gobierno nacional, pero estos varían, en ocasiones de manera estrepitosa, entre un año y otro. Esto genera una discontinuidad en la cobertura y efectividad de los

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

<sup>15</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1999 de 1991.

<sup>16</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1999 de 1991.

<sup>17</sup> Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.



servicios prestados, sin tener en cuenta los costos derivados de la consolidación de los grupos de extensores y la logística necesaria para acercarlos a las comunidades<sup>18</sup>.

#### **xi) Reflexiones**

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible resumir en ocho (8) puntos algunos de los problemas más importantes que aquejan al sector panelero en Colombia:

1. Los productores de panela en Colombia están trabajando a pérdida, pues los costos de producción superan el precio pagado a los agricultores. Según los documentos citados, los altos costos están directamente relacionados con bajos niveles de productividad y tecnificación en la producción.
2. El consumo de panela ha presentado una caída persistente durante los últimos años. Esto, debido a su carácter de bien inferior y a una lenta diversificación de la producción que permita ofrecer a los consumidores presentaciones novedosas y más atractivas del producto.
3. Existe una amplia distancia entre los productores y los mercados en los que se comercializa la panela. Esto favorece la intermediación y la adquisición de rentas por parte de los intermediarios, en detrimento de los productores.
4. Colombia cuenta con una amplia cantidad de productores y un reducido número de compradores de panela. Esto puede estar generando una situación de oligopsonio en la que los compradores tienen poder de mercado para fijar el precio de la carga que se les paga a los productores en las plazas de comercio alrededor del país. Lo anterior atenta contra el principio de libre competencia y permite fijar pagos injustos a los agricultores por sus productos.
5. La regulación higiénico-sanitaria, a pesar de ser fundamental para proteger la salud de los consumidores, implica altos costos para los productores. En particular, el cobro del Registro Sanitario emitido por el Invima se caracteriza por su alta regresividad.
6. En Colombia se recurre al recurso delictivo de derretir azúcar y utilizarlo como insumo en la producción de panela. Esto genera caídas en el precio de la panela por excesos de oferta, a raíz de la entrada al mercado de un producto fraudulento y con un valor alimenticio menor al de la panela real. Adicionalmente, en Colombia se está abriendo la puerta a la importación de pa-

nela adulterada a través de la modificación de la tabla físico-química del producto y la reducción de aranceles al azúcar.

7. El recaudo de la Cuota de Fomento Panelero, en comparación con otros subsectores del agro colombiano, es supremamente bajo, lo cual limita la ejecución de proyectos encaminados al fortalecimiento del subsector panelero. Por su parte, la composición de la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero, al estar conformada exclusivamente por personal del Ministerio de Agricultura y miembros designados por Fedepanela, no cuenta con la representación de productores afiliados a otras organizaciones o asociaciones.
8. La evasión y elusión del pago de la Cuota de Fomento Panelero impide que los recursos del Fondo crezcan. Adicionalmente, el apoyo directo del Gobierno nacional no es constante, lo cual afecta la continuidad de los programas adelantados por Fedepanela.
9. Existe una alta dependencia de los pequeños y medianos productores de panela, toda vez que la mayoría no ha diversificado la producción de sus fincas o parcelas. Esto los hace muy vulnerables a las oscilaciones en precios, incrementando así el riesgo asociado a su principal fuente de ingreso.

No obstante, a pesar de los problemas, el sector panelero tiene el potencial para mejorar ostensiblemente su situación y convertirse en una agroindustria con amplia participación en mercados nacionales e internacionales. En el mundo existe una tendencia creciente por el consumo de productos orgánicos y ricos en nutrientes como la panela, al tiempo que, según Proexport (hoy ProColombia), citado en Dinero (2014), se están abriendo las puertas para la entrada de nuevas presentaciones de panela en los mercados internacionales.

Paralelamente, en la panela reposa una parte importante de la identidad cultural y gastronómica de la Nación, convirtiéndola en uno de los productos más queridos por los colombianos. En consecuencia, políticas encaminadas a expandir la manera como se concibe, se vende y se consume la panela en Colombia y en el mundo tienen un enorme potencial para brindar a los productores y sus familias las oportunidades de progreso y el bienestar que se merecen.

#### **xii) Propuestas**

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

<sup>18</sup> Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

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

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

Para poder acceder al beneficio, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), el cual garantizará que la panela o mieles paneleras utilizadas provienen de trapiches de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a los 300 kg de panela por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Invima. El sello también certificará que toda la panela utilizada cumple con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. Adicionalmente, dicho sello servirá como un indicativo para el consumidor, quien al adquirir dichos productos sabrá que está apoyando al subsector panelero y, de manera especial, a los pequeños productores.

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

**b) Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo**

Con el fin de dar un incentivo adicional a las pequeñas, medianas y grandes empresas de confitería y bebidas no alcohólicas para que incluyan productos cuyo principal ingrediente sea la panela dentro de sus portafolios, se propone introducir una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de

los costos de investigación y desarrollo en que incurran las empresas para desarrollar productos a base de panela. Es decir, el 30% adicional a la deducibilidad normal del 100% se constituye en una contribución del Estado vía un menor recaudo tributario.

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

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

*Tabla 5: Impacto fiscal total derivado de la deducibilidad en los costos de investigación y desarrollo*

Costos Agregados de Investigación y Desarrollo de Producto	Costo de Oportunidad Total para el Estado
\$500,000,000.00	\$40,000,000.00
\$750,000,000.00	\$60,000,000.00
\$1,000,000,000.00	\$80,000,000.00
\$1,250,000,000.00	\$100,000,000.00
\$1,500,000,000.00	\$120,000,000.00
\$1,750,000,000.00	\$140,000,000.00
\$2,000,000,000.00	\$160,000,000.00
\$2,250,000,000.00	\$180,000,000.00
\$2,500,000,000.00	\$200,000,000.00
\$2,750,000,000.00	\$220,000,000.00
\$3,000,000,000.00	\$240,000,000.00
\$3,250,000,000.00	\$260,000,000.00
\$3,500,000,000.00	\$280,000,000.00
\$3,750,000,000.00	\$300,000,000.00
\$4,000,000,000.00	\$320,000,000.00
\$4,250,000,000.00	\$340,000,000.00
\$4,500,000,000.00	\$360,000,000.00
\$4,750,000,000.00	\$380,000,000.00
\$5,000,000,000.00	\$400,000,000.00
\$5,250,000,000.00	\$420,000,000.00
\$5,500,000,000.00	\$440,000,000.00
\$5,750,000,000.00	\$460,000,000.00
\$6,000,000,000.00	\$480,000,000.00

Costos Agregados de Investigación y Desarrollo de Producto	Costo de Oportunidad Total para el Estado
\$6,250,000,000.00	\$500,000,000.00
\$6,500,000,000.00	\$520,000,000.00
\$6,750,000,000.00	\$540,000,000.00
\$7,000,000,000.00	\$560,000,000.00

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

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

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

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

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

Actualmente, los porcentajes de reconocimiento del ICR para los proyectos de reconversión tecnológica en el sector panelero son del 30% para pequeños productores (personas naturales cuyos activos totales, junto con los del cónyuge, no superen los 284 salarios mínimos mensuales legales vigentes) y asociaciones de pequeños productores bajo la figura de persona jurídica, y del 15% para medianos productores (personas naturales cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes)<sup>19</sup>.

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

#### **e) Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el Invima**

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

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

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

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

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

#### **f) Compras institucionales de panela**

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

<sup>19</sup> Finagro. (2015). Manual de Servicios Finagro. Versión 9.

En primer lugar, en todos los edificios públicos que presten servicio gratuito de cafetería y restaurante, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla. En segundo lugar, las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deberán incluir la panela como uno de ellos en los puntos de atención correspondientes al sector público. Finalmente, los colegios y demás instituciones públicas de educación preescolar, básica y media, que proporcionen de manera gratuita alimentos cuya preparación se realice al interior de los planteles o sea realizada por un contratista, deberán incluir la panela como parte de la dieta semanal ofrecida a los estudiantes y empleados.

En los tres casos estipulados la panela podrá ser provista en cualquiera de sus presentaciones. El único requisito que el Estado podrá exigir a un productor para acceder a este segmento del mercado es contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el Invima.

#### **g) Políticas para el subsector panelero en los planes locales de desarrollo**

Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deben incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción del subsector panelero, privilegiando las asociaciones de productores para la construcción de plantas procesadoras de mieles y la promoción del consumo de panela. Como parte de esos planes se encuentra el otorgamiento de terrenos en comodato o cualquier otra figura legal para la construcción de plantas, la destinación de recursos para su construcción, y la creación de fondos de emprendimiento para financiar proyectos de comercialización de panela en polvo y sus demás presentaciones.

#### **h) Medidas de protección a la producción de panela tradicional**

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

#### **i) Control de la Superintendencia de Industria y Comercio**

Con el objetivo de verificar y combatir una posible situación de oligopsonio en el mercado de la panela, se propone dar a la Superintendencia de Industria y Comercio un plazo para emitir un concepto detallado respecto al problema en cuestión e imponer las sanciones que contempla la legislación a quienes incurran en conductas violatorias de la libre competencia, en detrimento de los pequeños y medianos productores. Se plantea un plazo tentativo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley.

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

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

Por otra parte, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Ley, los recaudadores que evadan el pago de los dineros percibidos por concepto de la Cuota de Fomento Panelero, que sean sorprendidos en los retenes que habitualmente efectúa la Policía Nacional en las vías del país, incurrirán en una multa equivalente al cinco por ciento (5%) del valor comercial de la carga de panela que transporten. La multa no exime al recaudador del pago de la cuota correspondiente.

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

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

## Anexo: Estados Financieros del Fondo de Fomento Panelero

Anexo: Estados Financieros del Fondo de Fomento Panelero										
FONDO DE FOMENTO PANELERO										
CONSOLIDADO INVERSION POR PROGRAMA										
CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	20012	2013	2014	2015
<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>2,071,487,558</b>	<b>2,857,106,817</b>	<b>3,147,400,050</b>	<b>3,691,885,058</b>	<b>3,887,403,117</b>	<b>3,143,208,928</b>	<b>3,879,608,385</b>	<b>3,841,709,742</b>	<b>2,963,857,008</b>	<b>3,133,307,184</b>
CUOTA DE FOMENTO PANELA	1,501,059,831	2,013,448,297	2,222,299,408	2,537,196,445	2,378,002,348	2,739,305,231	2,994,814,780	2,884,368,086	2,962,369,080	3,100,000,000
CUOTA DE FOMENTO MIELES	393,310,286	497,490,985	284,848,870	475,019,814	417,154,857	262,806,478	239,185,550	189,402,700	0	0
SUPERAVIT VIGENCIA ANTERIOR	177,117,461	346,167,255	640,253,772	579,646,000	872,245,914	141,095,218	445,788,085	467,940,978	1,487,948	33,307,184
<b>INGRESOS NO OPERACIONALES</b>	<b>82,971,823</b>	<b>181,489,166</b>	<b>189,096,367</b>	<b>238,987,448</b>	<b>93,858,368</b>	<b>105,855,053</b>	<b>189,840,010</b>	<b>242,860,423</b>	<b>8,594,132</b>	<b>3,000,000</b>
INGRESOS FINANCIEROS	3,151,723	14,341,443	37,371,764	29,367,743	10,550,218	7,590,773	21,228,458	11,897,317	5,496,856	2,000,000
CONFINANCIACION PROGRAMAS	49,502,400	145,712,000	151,000,000	205,894,000	82,851,000	45,891,230	138,037,196	230,277,500	0	0
RECUPERACIONES Y OTROS	317,400	1,435,713	724,603	3,725,703	168,090	52,173,050	374,358	385,808	1,087,276	1,000,000
RECURSOS DEL CREDITO	0	0	0	0	0	0	0	300,000,000	0	0
RECURSOS DEL CREDITO	0	0	0	0	0	0	0	300,000,000	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2,124,459,081</b>	<b>3,018,595,873</b>	<b>3,336,496,417</b>	<b>3,830,852,505</b>	<b>3,780,992,485</b>	<b>3,248,891,978</b>	<b>3,839,248,406</b>	<b>4,084,270,165</b>	<b>2,970,451,140</b>	<b>3,136,307,184</b>
<b>CONCEPTO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>20012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>838,893,387</b>	<b>809,341,838</b>	<b>832,887,996</b>	<b>748,016,878</b>	<b>723,748,526</b>	<b>736,264,767</b>	<b>803,332,600</b>	<b>918,215,180</b>	<b>917,873,264</b>	<b>1,065,282,800</b>
SERVICIOS PERSONALES	398,538,707	441,387,387	487,969,188	654,382,449	524,352,416	528,128,202	584,519,104	695,461,907	686,583,899	740,730,300
GASTOS GENERALES	140,054,690	186,084,248	164,868,788	193,654,228	199,168,110	208,138,555	208,815,498	252,753,373	281,289,375	314,532,500
<b>INVERSION</b>	<b>1,080,181,489</b>	<b>1,817,906,340</b>	<b>1,873,277,310</b>	<b>1,908,388,007</b>	<b>2,816,833,024</b>	<b>1,788,587,973</b>	<b>2,244,893,794</b>	<b>2,887,190,160</b>	<b>1,483,033,808</b>	<b>1,700,100,000</b>
TRANSFERENCIA Y EXTENSION	352,863,060	891,733,779	1,308,277,184	331,404,815	1,343,483,269	1,378,737,806	1,383,930,639	1,772,148,353	1,237,135,202	1,337,200,000
COMERCIALIZACION Y MEJORAM	0	0	194,083,012	809,491,158	208,287,203	234,913,085	834,809,975	371,886,548	0	80,000,000
PROMOCION AL CONSUMO	400,440,782	170,382,281	81,963,724	871,526,247	827,876,907	0	158,295,851	385,647,165	73,454,949	158,900,000
MEJORAMIENTO AMBIENTAL Y TEC	168,353,219	275,839,241	0	0	0	0	0	0	0	0
CONTROL A LA EVASION	119,824,348	151,848,907	197,310,118	171,309,741	275,122,485	143,414,485	158,248,537	127,407,996	152,443,854	148,000,000
ESTUDIOS ECONOMICOS	0	0	0	180,320,788	157,838,831	0	0	0	0	0
ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD	8,880,030	28,402,132	91,673,272	45,315,286	4,377,309	5,522,617	9,510,992	0	0	0
ADMON. DE CUOTA	189,437,010	281,093,928	280,714,828	301,221,908	279,816,720	300,211,173	323,381,035	307,378,877	296,236,907	310,000,000
ADMON. DE CUOTA	189,437,010	281,093,928	280,714,828	301,221,908	279,816,720	300,211,173	323,381,035	307,378,877	296,236,907	310,000,000
SERVICIO A LA DEUDA	0	0	0	0	0	0	0	0	260,000,000	40,000,000
SERVICIO A LA DEUDA	0	0	0	0	0	0	0	0	260,000,000	40,000,000
RESERVAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30,944,384
<b>TOTAL</b>	<b>1,778,291,828</b>	<b>2,378,341,801</b>	<b>2,756,848,894</b>	<b>2,958,606,891</b>	<b>3,819,897,289</b>	<b>2,803,063,813</b>	<b>3,371,307,429</b>	<b>4,082,782,217</b>	<b>2,937,143,958</b>	<b>3,136,307,184</b>
<b>SUPERAVIT DE LA VIGENCIA</b>	<b>346,167,255</b>	<b>840,253,772</b>	<b>879,848,523</b>	<b>872,245,914</b>	<b>141,095,218</b>	<b>448,788,085</b>	<b>487,940,978</b>	<b>1,487,948</b>	<b>33,307,184</b>	<b>0</b>

Fuente: Fedepanela

Fuente: Fedepanela.

## Referencias

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

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

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

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

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

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

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2005). La cadena agroindustrial de la panela en Colombia: una mirada global de su estructura y dinámica: 1991-2005. Documento de Trabajo No. 57.

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

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

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

PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017  
CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

## DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El presente proyecto de ley busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles paneleras en Colombia, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados en el país. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger y fortalecer, de manera especial, la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores.

Artículo 2°. *Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina*. Exonérese del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de bebidas no alcohólicas y confitería derivada de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.

Parágrafo 1°. Para poder acceder al beneficio, los productos elaborados a base de panela

deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces. Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles paneleras utilizadas provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a los trescientos (300) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El sello solo podrá ser otorgado a los productos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.

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

Artículo 3°. *Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo.* Establézcase una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de los costos de investigación y desarrollo en que incurran pequeñas, medianas y grandes empresas de bebidas no alcohólicas y confitería para desarrollar productos cuyo principal ingrediente sea la panela.

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

Artículo 4°. *Incentivo a la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras.* Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras que sean abastecidas o provengan de trapiches paneleros de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a los trescientos (300) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

Parágrafo 1°. Para poder acceder a la exención tributaria, las plantas procesadoras de mieles deberán estar formalmente constituidas y registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal bajo la figura de contrato laboral o contrato por prestación de servicios.

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

Artículo 5°. *Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches paneleros.* Amplíese el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para proyectos de reconversión de hornos de trapiches paneleros. Los porcentajes de reconocimiento quedan establecidos así: cincuenta por ciento (50%) para pequeños productores y treinta por ciento (30%) para medianos productores.

Parágrafo 1°. Son pequeños y medianos productores aquellas personas que cumplan con las características que defina el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), para efectos del otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

Parágrafo 2°. De manera exclusiva, estarán sujetos a la presente medida aquellos proyectos de reconversión que tengan como fin principal lograr que los hornos de los trapiches paneleros no utilicen más elementos, distintos al bagazo de caña, como combustible para su funcionamiento.

Artículo 6°. *Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.* Establézcase el cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a los productores de mieles paneleras, panela, panela molida, panela saborizada y panela en polvo. El cobro se establecerá de acuerdo a la suma de los activos totales del productor y su cónyuge o compañero(a) permanente, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), así:

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

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

Artículo 7°. *Apoyo de las alcaldías municipales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Invima.* Las alcaldías municipales están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos para realizar el trámite de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) a través de las plataformas virtuales previstas por esta entidad para tal fin. Las alcaldías deben disponer de una dependencia encargada de efectuar, junto con el interesado, los trámites correspondientes.

Parágrafo 1°. El valor del servicio prestado por las alcaldías municipales no podrá ser mayor al uno por ciento (1%) del valor total (sin descuentos) del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria.

Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales no podrán disponer de más de tres (3) funcionarios para dar cumplimiento a las disposiciones del presente artículo.

Artículo 8°. *Compras institucionales de panela.* En todos los edificios públicos donde se preste servicio gratuito de cafetería o restaurante,

la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla.

Las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deberán tener panela disponible en los puntos de atención que tengan en funcionamiento al interior de entidades públicas.

Los colegios y demás instituciones públicas de educación preescolar, básica y media, que proporcionen de manera gratuita alimentos cuya preparación se realice al interior de los planteles o sea realizada por un contratista, deberán incluir la panela como parte de la dieta mensual ofrecida a estudiantes y empleados.

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

Parágrafo 2°. El único requisito que el Estado podrá exigir a un productor para acceder a este segmento del mercado es contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

Artículo 9°. *Políticas para el subsector panelero en los planes locales de desarrollo.* Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deben incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción de la actividad panelera, privilegiando las asociaciones de productores para la construcción de plantas procesadoras de mieles y la promoción del consumo de panela. Como parte de esos planes se encuentra el otorgamiento de terrenos en comodato o cualquier otra figura legal para la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras, la destinación de recursos para su construcción, y la creación de fondos de emprendimiento para financiar proyectos de comercialización de panela en polvo y sus demás presentaciones.

Artículo 10. *Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.* Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos físico-químicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia, deberá hacerse de manera concertada con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a los productores de panela a nivel nacional.

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

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

Requisitos	Mínimo	Máximo
Azúcares reductores, expresados en glucosa, en %	5,65%	---
Azúcares no reductores expresados en sacarosa, en %	---	91%

Requisitos	Mínimo	Máximo
Proteínas, en % (N x 6.25)	0,21	--
Cenizas, en % 0,90 -	0,90	---
Humedad, en %	---	0,0%
Plomo expresado con Pb en mg/kg - 0,22	---	0,22
Arsénico expresado como As en mg/kg	---	0,11
SO <sub>2</sub>	NEGATIVO	
Colorantes	NEGATIVO	

HUMEDAD	MÁXIMO
BLOQUE (%)	9.0
GRANULADA (%)	5.0

Parágrafo 1°. Queda prohibida la utilización del azúcar como insumo en la fabricación de la panela. Quien lo haga y quien utilice hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos y demás contaminantes y mieles de ingenio que afectan la calidad nutritiva de la panela o pongan en peligro la salud humana, incurrirá en las siguientes sanciones:

1. Multas de 10 a 100 salarios mínimos, en la primera vez.
2. Cierre del establecimiento por treinta (30) días, en la segunda vez.
3. Cancelación del registro de inscripción y cierre definitivo del establecimiento, en la tercera vez.

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

Artículo 12. Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto en cuyo empaque se promoció como panela y que no cumpla con la tabla de requisitos físico-químicos para la producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, definida en el artículo 11 de la presente ley.

Artículo 13. *Control de la Superintendencia de Industria y Comercio.* Otórguese a la Superintendencia de Industria y Comercio un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para emitir un concepto detallado respecto al aparente abuso de posición dominante en el mercado de panela por parte de comerciantes en centrales mayoristas, mercados semanales y grandes cadenas. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá definir si existe o no una situación de oligopsonio en el mercado de panela y, en el mismo plazo, deberá imponer las sanciones que contempla la legislación a quienes incurran en conductas violatorias de la libre competencia, en detrimento de los pequeños y medianos productores.

Artículo 14. *Sanciones por evasión del pago de la Cuota de Fomento Panelero.* Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la ley, los recaudadores que evadan el pago de los dineros percibidos por concepto de la Cuota de Fomento Panelero, que sean sorprendidos en los retenes que efectúa la Policía Nacional en las vías del país, incurrirán en una multa equivalente al cinco

por ciento (5%) del valor comercial de la carga de panela que transporten. La multa no exime al recaudador del pago de la cuota correspondiente.

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

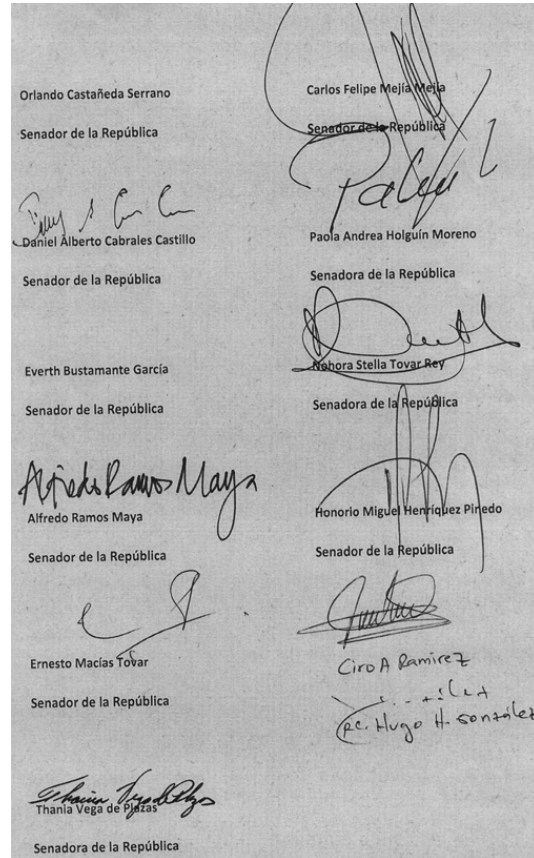
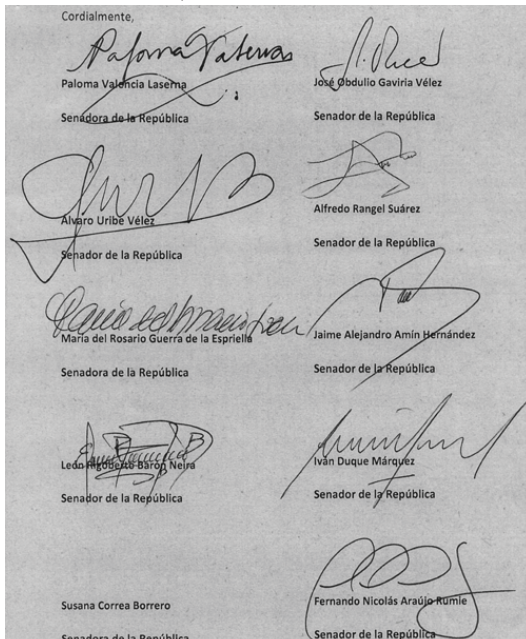
**“Parágrafo 2°.** Los productores ocasionales de panela pagarán la misma cuota que corresponde a los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora, es decir, el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de panela que produzcan. Los compradores de miel destinada a la producción de alcohol pagarán el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de miel o melaza, de cualquier tipo u origen (local o importada), que hayan adquirido de ingenios azucareros o de cualquier otro establecimiento distinto a trapiches paneleros nacionales”.

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

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

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

Cordialmente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Senadores Paloma Valencia, Álvaro Uribe Vélez; honorable Representante Hugo Hernán González y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 114  
DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas a favor de la transparencia y las buenas prácticas.

CAPÍTULO I

Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1°. Objeto. Las normas establecidas en la presente ley buscan establecer condiciones que propendan por el ejercicio transparente de la función pública, además de propiciar la moralidad en la función estatal.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente norma, es de orden nacional, se aplicará a todo servidor público y particular que ejerza función pública, sin perjuicio de disposiciones específicas establecidas por leyes especiales sobre la materia.



## CAPÍTULO II

### De las reformas al Congreso de la República

Artículo 3°. *Rendición de cuentas.* Los congresistas y altos funcionarios del Estado, como requisito para su posesión, deberán rendir informes detallados sobre sus bienes y rentas, de igual manera al finalizar el periodo. Asimismo, lo deberán hacer sus familiares en segundo grado de consanguinidad, primer grado de afinidad y primero civil.

Artículo 4°. *Informe de los partidos.* Los partidos políticos deberán publicar en sus páginas web o en un medio de comunicación de alta circulación, informe detallado de las labores y gestión de sus congresistas.

Antes de terminar el periodo institucional, estos informes deberán ser puestos a consideración de las veedurías ciudadanas y el Gobierno garantizará la publicación en un portal electrónico, diseñado para facilitar el control político.

Estos informes también deberán ser presentados por los concejos de ciudad capital y las asambleas departamentales en los mismos términos del Congreso de la República.

Artículo 5°. *Límite a la reelección de las corporaciones de elección popular.* Ninguna persona podrá ser elegida por más de dos (2) periodos para ejercer en una misma corporación de elección popular.

## CAPÍTULO III

### Financiación política y fortalecimiento a la democracia

Artículo 6°. *Financiación de campañas.* La financiación de las campañas políticas será estatal, plena y anticipada y se dará a partir de los partidos políticos reconocidos, de conformidad con la ley electoral.

Cualquier aporte privado deberá darse a través del Estado, que a su vez se encargará de que llegue al partido destinatario del aporte.

Parágrafo 1°. Los candidatos que reciban, utilicen o faciliten recursos para campañas políticas, en contravía de lo dispuesto por la presente ley, serán inhabilitados para volver a ocupar cargos por elección popular, sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley.

Parágrafo 2°. Los partidos o movimientos políticos, que avalen candidatos que vulneren lo dispuesto, podrán perder su personería jurídica, si no obran con diligencia.

Artículo 7°. *De la financiación ilegal.* En caso de que los recursos que financien la actividad política sean provenientes de actividades ilícitas, como la corrupción, el narcotráfico o el lavado de activos, tendrá una inhabilidad permanente para ocupar cargos públicos.

Parágrafo 1°. En estos casos el partido político perderá la curul obtenida y bajo ningún caso podrá sustituirlo.

Parágrafo 2°. Los partidos y movimientos políticos deben obrar con diligencia, para que dinero ilícito no financien a sus avalados, en caso contrario perderán la personería jurídica.

## CAPÍTULO IV

### Participación ciudadana

Artículo 8°. *Incentivos.* Se creará un sistema de incentivos, para estimular la denuncia del ciudadano en casos de lavado de activos, narcotráfico y corrupción.

Artículo 9°. *Sistema integrado de veedurías.* Se generará un sistema integrado de veedurías, con tecnología que permita la capacitación de las ciudadanías, en aspectos como el control político e identificación de conductas que atenten contra la administración pública, además el sistema propiciará el intercambio de información con los entes de control.

Quien utilice el sistema de integrado de veedurías con propósitos distintos a lo establecido en esta ley, serán excluidos del sistema, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.

## CAPÍTULO V

### De los gastos de publicidad

Artículo 10. *Límites al gasto de publicidad.* El gasto de publicidad para las entidades públicas no podrá ser en ningún caso superior al 5% de su presupuesto oficial.

Artículo 11. *Medios de comunicación.* Los medios de comunicación deberán presentar semestralmente un informe, ante los entes de control sobre la pauta percibida por parte de entidades públicas o en beneficio de estas.

Artículo 12. *Publicidad.* Se publicará una relación de los servidores públicos condenados por delitos contra la administración pública, donde puedan acceder exclusivamente las entidades estatales, el sistema integral de veedurías y los entes de control, ello con el fin de garantizar la actividad de la presente ley. La conformación estará a cargo del Ministerio de Justicia.

## CAPÍTULO VI

### Normas sobre contratación estatal

Artículo 13. *Inhabilidad permanente para contratar.* Los servidores públicos que hayan sido sentenciados por delitos contra la administración pública, quedarán inhabilitados de manera permanente para contratar con el Estado, de manera directa o por interpuesta persona.

Artículo 14. *Terminación unilateral de contratos estatales.* Las entidades públicas podrán dar por terminados los contratos de manera unilateral, que hayan sido otorgados a personas que sean condenados durante la vigencia del mismo, por delitos contra la administración pública.

## CAPÍTULO VII

**De las reformas a la ley penal**

Artículo 15. Adiciónese al artículo 83 de la Ley 599 de 2000 el inciso 7°, un párrafo el cual quedará así:

**Parágrafo.** *No habrá término de prescripción en los casos que atenten contra la administración pública.*

Artículo 16. *Aumento de penas.* Se aumentarán para los jueces y fiscales y demás servidores de la rama judicial, en un 50% en el mínimo y el máximo para los delitos que atenten contra la administración pública y que estén relacionados con sus funciones.

Artículo 17. *Eliminación de beneficios.* El que sea condenado por delitos que atenten contra la administración pública, no tendrá ningún tipo de beneficios que permitan la rebaja de pena o la prisión domiciliaria.

Artículo 18. Adiciónese el artículo 421A a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 421A. Dejación del cargo para favorecer.** *El servidor público que deje o se aparte de su cargo, con el fin de no denunciar, desviar, impedir, perseguir o sancionar conductas que atenten contra la administración pública, incurrirá en prisión de dos (2) a cuatro (4) años, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.*

Artículo 19. Adiciónese el artículo 420A, a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 420A. Obstrucción a la justicia de servidor público.** *El servidor público que no colabore con las autoridades competentes en el esclarecimiento de conductas que atenten contra la administración pública o al ser requerido por ellas no prestare la ayuda solicitada, incurrirá en multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Artículo 20. Adiciónese el artículo 420B, a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 420 B. Ocultamiento, alteración o destrucción de documentos.** El servidor público que sustraiga, destruya, oculte, altere, resguarde, total o parcialmente documentos o información que por razón de su cargo tenga en su custodia y sirvan como criterio orientador o como prueba o elemento material probatorio, en proceso, administrativo, fiscal, disciplinario o penal, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

Artículo 21. Adiciónese el artículo 420C a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 420 C. Revelación de secreto en procesos judiciales sometidos a reserva.** El servidor público que sin la debida autorización o faltando a sus funciones, de acceso o suministre a terceros o particulares información confidencial, reservada o privilegiada, que esté bajo su custodia

por razón de su rol desempeñado en proceso, administrativo, fiscal, disciplinario o penal, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

Artículo 22. Adiciónese el artículo 420D, a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 420 D. Utilización indebida de secreto de procesos judiciales sometidos a reserva por parte de particulares.** *El particular que aprovechar para sí o para un tercero el secreto o la información privilegiada en proceso, administrativo, fiscal, disciplinario o penal, suministrada por un servidor público incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años, multa e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.*

Artículo 23. Adiciónese un Capítulo XIII al Título XV de la Ley 599 de 2000, así:

## CAPÍTULO XIII

**De las personas jurídicas**

**Artículo 434 B. Responsabilidad de las personas jurídicas.** Las personas jurídicas serán responsables por delitos cometidos por sus representantes legales contra la administración pública.

**Artículo 434 C. Penas imponibles a las personas jurídicas.** Cuando el representante legal de una persona jurídica sea responsable penalmente por delitos cometidos contra la administración pública, dará lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- b) Disolución de la persona jurídica. La disolución producirá la pérdida definitiva de su personalidad jurídica, así como la de su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar a cabo cualquier clase de actividad, aunque sea lícita.
- c) Suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de cinco años.
- d) Clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de cinco años.
- e) Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá ser temporal o definitiva. Si fuere temporal, el plazo no podrá exceder de quince años.
- f) Inhabilidad para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años.

- g) Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años.

Artículo 25. *Educación en la prevención de la corrupción.* En atención a lo previsto en la Ley 1029/2006 y en el marco de la enseñanza de la Constitución Política y de la democracia, se incluirá la explicación y socialización de las conductas tipificadas en el Código Penal y comportamientos que constituyen actos de corrupción, con el objetivo de crear y consolidar un lugar para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo, será un espacio de pedagogía y formación en torno a la prevención de este fenómeno.

Artículo 26. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

Atentamente,

De los Honorables Congresistas,



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ  
Representante a la cámara por Bogotá D.C.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sin duda alguna el fenómeno de la corrupción ha afectado por largas décadas la estructura del Estado colombiano, causando grandes perjuicios, no solo a la administración de justicia, sino además derechos esenciales de los ciudadanos, como la salud, la educación, el desarrollo vial, infraestructura, la prestación de servicios públicos, entre otros. Ante el nuevo panorama del país, donde los actos cometidos con ocasión del conflicto armado han disminuido, permite que otras conductas que también atentan contra el régimen democrático sean más evidentes, entre ellas las conductas que transgreden la administración pública.

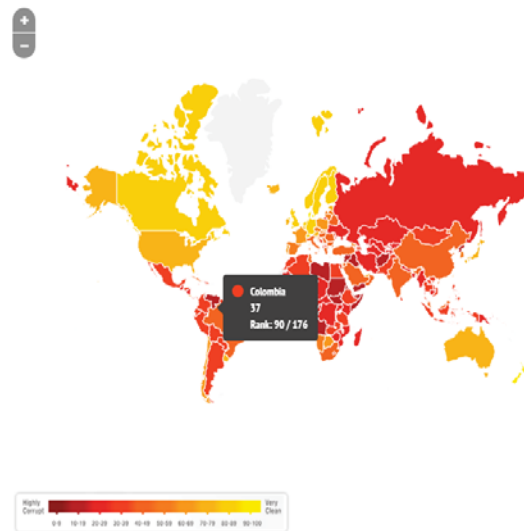
Ello obliga a replantear la política criminal del Estado, enfocándose en las diferentes modalidades de los delitos de corrupción frente a los cuales no hay suficientes herramientas jurídicas para combatirlos, las cuales no pueden centrarse únicamente en la implementación del derecho penal, sino, además, se deben buscar mecanismos que fomenten la cultura de la legalidad, dos aspectos que se tienen que complementar, por tanto es necesario reforzar las medidas en materia de derecho administrativo, fiscal, disciplinario y penal, pues se han identificado varias acciones que de no regularse se dificulta la persecución de estas conductas que atentan contra la administración pública, en temas concretos como: la transparencia, la obtención de denuncias, quejas, la recolección de pruebas, de elementos materiales, probatorios o evidencias físicas. Empíricamente se ha

demostrado que esta obligación que tienen los servidores públicos y los particulares no se está cumpliendo, lo que hace necesario que este tipo de conductas sean tipificadas para obtener las herramientas adecuadas contra la corrupción en el país.

Recientemente el Contralor General, Edgardo Maya, indicó un cálculo según el cual este flagelo le cuesta al país 50 billones de pesos al año: casi un billón de pesos por semana; por su parte, la Procuraduría afirma que la corrupción equivale al 4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), ante lo cual se estaría hablando de unos 32 billones de pesos<sup>1</sup>.

Resulta preocupante que, aunque la corrupción se ha mantenido constante en la agenda del país no se ha adoptado una medida efectiva que permita el detrimento del fenómeno, es así como en el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, el país pasó del puesto 83 en 2015 al puesto 90 en 2016.

## CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016



FUENTE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL<sup>2</sup>

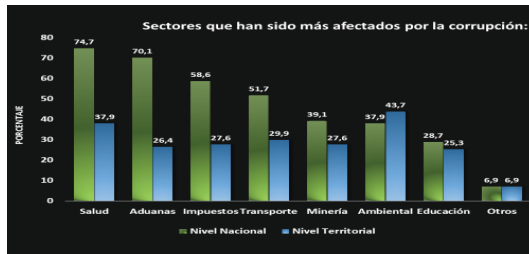
De igual forma en los resultados sobre métricas internacionales de corrupción de la FEM, Colombia presenta puntajes en la lucha contra la corrupción por debajo del promedio mundial la cual es una constante en los últimos 10 años<sup>3</sup>.

Anudado a esto en la más reciente encuesta de la ANDI sobre la percepción de Impacto de la Corrupción en la Actividad Empresarial, los resultados muestran que estos son los sectores que más se han visto afectados por la corrupción.

<sup>1</sup> <http://www.eltiempo.com/justicia/delitos/precio-de-la-corrupcion-en-colombia-61749>.

<sup>2</sup> <http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016/>

<sup>3</sup> <http://marketing.asobancaria.com/hubfs/Asobancaria%20Eventos/Asobancaria%20-%20Semanas-Economicas/1085.pdf>



FUENTE: ANDI<sup>4</sup>

Así también la encuesta evidencia que los departamentos más afectados por el flagelo de la corrupción son: Guajira, Chocó, Atlántico, Bolívar y Bogotá.



FUENTE: ANDI<sup>5</sup>

Es por ello que a través de este proyecto se acoge la solicitud de un gran número de ciudadanos que preocupados por esta problemática se han acercado al partido con el fin de promover esta iniciativa y atiende el sentir de los 4'312.653<sup>6</sup> de ciudadanos que firmaron la iniciativa del Partido Verde presentada por la Senadora Claudia López, el Senador Navarro Wolff y la Representante Angélica Lozano.

De esta forma el proyecto recoge puntos de la propuesta de consulta popular anticorrupción y plantea un articulado para dar respuesta a estas problemáticas así:

1. Cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el Estado.  
En el proyecto se establece la inhabilidad permanente para contratar a los servidores públicos que hayan sido sentenciados por delitos contra la administración pública, así como la terminación unilateral de contratos estatales cuando la persona sea condenada durante la vigencia del mismo, por delitos contra la administración pública.
2. Contratación transparente obligatoria en todo el país.

<sup>4</sup> [http://www.andi.com.co/Cero\\_Ilegalidad/Paginas/corrupcion.html](http://www.andi.com.co/Cero_Ilegalidad/Paginas/corrupcion.html)

<sup>5</sup> [http://www.andi.com.co/Cero\\_Ilegalidad/Paginas/corrupcion.html](http://www.andi.com.co/Cero_Ilegalidad/Paginas/corrupcion.html)

<sup>6</sup> <http://www.dinero.com/pais/articulo/consulta-anticorrupcion-entrega-mas-de-4-millones-de-firmas/247910>

En el capítulo séptimo de la presente ley se modifican y adicionan artículos a la Ley 599 de 2000 con el objetivo de atender este punto de la consulta, como lo es un nuevo inciso que determina imprescriptibilidad en casos graves de corrupción contra el Estado, entre otros.

3. Presupuestos públicos con participación de la ciudadanía.

En el capítulo cuarto se propone la creación de un sistema de incentivos, para estimular la veeduría, las denuncias del ciudadano en casos de lavado de activos, narcotráfico y corrupción, entre otros.

4. Congresistas deben rendir cuentas de su asistencia, votación y gestión.

Para este importante punto se genera a los partidos políticos que, deberán publicar en sus páginas web o en un medio de comunicación de alta circulación, informe detallado de las labores y gestión de sus congresistas.

5. Hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos y extinguirles el dominio.

En el Capítulo II se indica a los congresistas y altos funcionarios del Estado que como requisito para su posesión, deberán rendir informes detallados sobre sus bienes y rentas, de igual manera al finalizar el período. Asimismo lo deberán hacer sus familiares en segundo grado de consanguinidad, primer grado de afinidad y primero civil.

6. No más atornillados en el poder: Máximo tres períodos en corporaciones públicas. Nosotros proponemos dos.

Por último este aborda este punto en el artículo sexto del proyecto así:

“Artículo 6°. *Límite a la reelección de las corporaciones de elección popular.* Ninguna persona podrá ser elegida por más de dos (2) períodos para ejercer en una misma corporación de elección popular”.

Además de lo anterior, también se ha visto cómo la utilización de personas jurídicas en esta clase de delitos es frecuente, sin que exista frente a ellas una respuesta contundente del Estado. Por lo anterior es necesario que en los delitos de corrupción se impongan sanciones y en este orden de ideas, el proyecto de ley propone adicionar un Capítulo XIII al Título XV de la Ley 599 de 2000, que castiga a las personas jurídicas cuando se establezca la responsabilidad penal de sus representantes legales.

Aunado a lo anterior, se contempla en el capítulo tercero del proyecto que la financiación de las campañas políticas será estatal, plena y anticipada

y se dará a los partidos políticos reconocidos, de conformidad con la ley electoral.

Con la presentación de este proyecto de ley se ahorraría al Estado colombiano el valor de la consulta popular, por ello, el Congreso está en la obligación de tramitar y aprobar un proyecto de ley que solucione y enfrente la problemática de la corrupción.

Atentamente,

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ  
Representante a la cámara por Bogotá D.C.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 23 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 114 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Édward Rodríguez Rodríguez.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 115  
DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Límites al impuesto.* Los municipios y distritos deberán fijar límites al incremento anual del Impuesto Predial Unificado de un año a otro, sin afectar las finanzas del municipio.

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como urbanizados no edificados cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

Artículo 2°. *Unificación del ajuste por conservación catastral.* En todo el territorio nacional, los ajustes por conservación catastral se calcularán por medio de dos criterios: El primero, equivalente al 100% del Índice del Precio de Vivienda Nueva (IPVN) publicado por el DANE del año inmediatamente anterior, siempre y cuando no existan variaciones de uso o

de productividad, obras públicas y/o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Parágrafo. En el caso en que los predios presenten variaciones de uso o de productividad, obras públicas y/o condiciones locales del mercado inmobiliario el mismo solo podrá incrementarse hasta en un 25% anual, siendo este criterio excluyente del anterior.

Artículo 3°. *Plazos para el pago del impuesto predial.* El plazo para el pago del impuesto predial será definido por el ente territorial, quien podrá establecer un descuento por pronto pago de hasta el 20% anual del impuesto a pagar.

Artículo 4°. *Revisión y recursos de los avalúos catastrales.* Los avalúos catastrales, la clasificación de los usos y demás actuaciones administrativas podrán ser objetados por los contribuyentes ante la respectiva autoridad catastral para lo referido a avalúos o la autoridad local para lo referido a usos y trámites administrativos. Para el efecto deberán presentar una reclamación por escrito sin ningún requisito adicional.

La solicitud de revisión deberá presentarse dentro de los 30 días calendario, anteriores a la fecha del vencimiento del Impuesto Predial fijada por cada municipio o distrito.

Contra tal decisión procederán los recursos de reposición y en subsidio de apelación conforme a las normas vigentes. Mientras tenga lugar la revisión de los avalúos catastrales, la clasificación de los usos y demás actuaciones administrativas se suspenderán los términos de firmeza de la declaración tributaria.

Los contribuyentes podrán, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión de que trata el presente artículo, corregir la declaración inicialmente presentada sin necesidad de trámite adicional alguno y solicitar la eventual devolución del mayor valor pagado en el caso de que procediera.

Parágrafo. Cuando se adopte el esquema de facturación del impuesto predial no será necesaria la presentación de la declaración, para la reclamación bastará presentar por escrito la decisión que sobre la revisión en firme, a la autoridad competente.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente norma rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 3° de la Ley 601 de 2000.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Reseña y antecedentes del proyecto de ley**

El presente proyecto de ley es de iniciativa legislativa y fue radicada el 9 de septiembre de 2015 por el Senador Iván Leonidas Name Vásquez, según consta en la Gaceta 907 de 2015. Como ponentes para primer debate fueron designadas en la Comisión Tercera Constitucional Permanente las representantes Olga Lucía Velásquez Nieto

y Sandra Liliana Ortiz Nova. La ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 907 de 2015 y debatida y aprobada el 15 de diciembre de 2015. Para su trámite en segundo debate, fue designada como ponente la representante Olga Lucía Velásquez Nieto. La ponencia (*Gaceta del Congreso* número 82 de 2016) fue aprobada por la plenaria de la Cámara, el día 10 de agosto de 2016 (*Gaceta del Congreso* número 615 de 2016).

Para el tercer debate en Comisión Tercera del Senado de la República fue designada como única ponente la Senadora Arleth Casado de López. La ponencia fue probada por la Comisión.

Al vencimiento de la legislatura que terminó el 20 de junio de 2017 el proyecto de ley fue archivado por no haber sido aprobado en la plenaria de Senado.

En razón de haber sido ampliamente debatido y de haber contado con la participación de las Congresistas Olga Lucía Velásquez Nieto y Arleth Casado de López, de manera conjunta se suscribe, con la finalidad de volver a iniciar su trámite, incluyendo las modificaciones realizadas hasta su última aprobación en Comisión Tercera de Senado.

#### **Objeto del proyecto de ley**

La iniciativa legislativa tiene como objeto establecer límites máximos a los avalúos por actualización catastral, unifica la conservación catastral a nivel nacional, además de determinar los plazos y revisión y recursos de los avalúos catastrales revisión, que propendan para el pago del impuesto predial unificado permitiendo suavizar el impacto en términos económicos que tienen los avalúos catastrales sobre el impuesto predial en el país, además de otorgarle garantías a los contribuyentes en el proceso.

Para ello, en primer lugar, se establece un límite al impuesto por parte de los municipios y distritos. Segundo, se plantea la unificación de los ajustes por conservación catastral. Tercero, se establecen los plazos para el pago del impuesto. Finalmente, se plantean las figuras de revisión y recursos por parte de los contribuyentes a los avalúos.

#### **Modificaciones introducidas en la Cámara de Representantes en el trámite del proyecto anterior**

El proyecto original contenía 7 artículos dentro de los que se incluyen los siguientes: límite máximo de los avalúos catastrales, racionalización del ajuste anual de la actualización, unificación de los ajustes por conservación, límite máximo de ajuste en el impuesto predial unificado, plazos para el pago del mismo, revisión y recursos de los avalúos catastrales y finalmente las vigencias y derogatoria. No obstante, el articulado aprobado finalmente en la Cámara de Representantes incluyó varias disposiciones, dentro de las que se encuentra la eliminación del límite al impuesto del orden del 70% para predios urbanos y 50%

para los rurales dando lugar a que este quede a potestad de los Concejos teniendo como característica principal el no afectar las finanzas del municipio, además de la no aplicación de los predios incorporados por primera vez al catastro. Adicionalmente, en cuanto a la unificación de los ajustes por conservación podrán ser de máximo el 100% del IPC del año inmediatamente anterior, se elimina el artículo tercero.

#### **Fundamento constitucional y legal**

Esta iniciativa se fundamenta en el artículo 317 de la Constitución Política de Colombia, toda vez que en el mismo se autoriza a los municipios a gravar la propiedad inmueble. Asimismo, el artículo 95 en su numeral noveno, establece la obligación del ciudadano de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado en el margen de los conceptos de justicia y equidad, dando lugar a explicar que dicha carga debe de ser impuesta consultando las posibilidades económicas.

En el ámbito legal, su origen se entiende en la Leyes 97 de 1913, 84 de 1915, 128 del 41, 14

del 83, 50 del 84, 55 del 85, 75 del 86, 9 del 89, 142 del 94, 352 de 2002, 1450 de 2011, además de los Decretos 1333 del 86 y 2879 de 2001. Vale la pena mencionar que a este impuesto se le conoce como unificado debido a la fusión de 4 gravámenes inmobiliarios locales a partir del año de 1990 dentro de los que se encuentran el impuesto predial regulado en el Código de Régimen Municipal y demás normas complementarias; el impuesto de parques y arborización; el impuesto de estratificación socioeconómica, así como, la sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las leyes.

#### **Comportamiento del impuesto predial**

En la últimas dos décadas, el impuesto predial unificado ha venido cobrando no solo importancia en materia de recaudo para los municipios sino que al mismo tiempo por su naturaleza misma de gravar la existencia de predios o bienes raíces ubicados en áreas urbanas o rurales, en el perímetro del respectivo ente municipal o distrital, el mismo se ha convertido no solo en una herramienta estratégica para financiar obras de desarrollo, sino como mecanismo para reducir el monto remito por transferencias por parte del Gobierno nacional.

Así las cosas, el estudio del impuesto predial unificado es considerado uno de los temas de mayor interés para los municipios como centro de las finanzas públicas locales, por su importancia como fuente de financiación municipal y su impacto sobre diferentes agentes económicos ya que el comportamiento del recaudo por predial contiene tanto los objetivos económicos de las autoridades municipales, como el papel que juegan las relaciones intergubernamentales en las decisiones fiscales locales.

Hoy los territorios en el país tienen un rol fundamental dentro de la economía del país debido a que los mismos no solo concentran gran parte de la población, sino porque también son responsables del 85% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Lo anterior hace que una de las mayores preocupaciones en las finanzas públicas se concentre en el fortalecimiento de los ingresos propios de las entidades descentralizadas debido a la correlación existente entre las inversiones y el manejo de deuda por parte de los entes territoriales.

Así las cosas, la presente iniciativa cobra especial relevancia dada la especificidad y el impacto que esto significa no solo a los contribuyentes sino dentro de las finanzas de los diferentes entes territoriales, pues se conoce que la fijación de los avalúos catastrales hoy presentan inconsistencias que redundan en un tratamiento desigual para los contribuyentes ya que en algunos casos se pone a propietarios de inmuebles en situaciones favorables al fijárseles gravámenes que estén muy por debajo del gravamen real o en otras se pone a aquellos a quienes se les fijan tarifas que superan la capacidad de pago del contribuyente.

Según el estudio realizado por el Banco de la República “El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, se observa que para las administraciones locales el predial es uno de los más importantes, ya que aporta cerca de un 50% de las rentas tributarias en la mayor parte de los municipios. Por lo anterior, el legislar sobre el impuesto predial se convierte en un tema de especial importancia pues cualquier modificación a nivel de este tributo generaría impactos significativos en términos del contribuyente, así como, en el recaudo de los municipios trayendo consigo posibles afectaciones en materia de recaudo e incluso en materia de desarrollo de las economías locales dada la correspondencia existente entre el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos por la vía del suministro de bienes públicos y el pago de impuestos de estos al gobierno local.

Este ámbito que se menciona, en la presente ponencia hace relación a la composición de la estructura tributaria de los municipios, razón por la cual debe realizarse una comparación no solo en términos de categorías de los municipios sino en términos a la relación que tienen los mismos con sus áreas metropolitanas, además de las cargas impositivas y la dependencia de las administraciones de los mismos.

Por lo anterior, conforme a la información entregada por la Federación Colombiana de Municipios (Fedemunicipios), es posible afirmar que de una muestra compuesta por 1060 municipios para los períodos comprendidos entre 2013 y el 2015, que los ingresos por concepto de impuesto predial representan cerca de \$6 billones de pesos, dentro de los cuales se destacan los recaudos de Bogotá (\$2.3 Billones), Medellín

(\$598 mm), Cali (\$417 mm), Cartagena (\$194 mm) y Barranquilla (\$195 mm), en donde su peso representa el 61.73% del total recaudado en el país, mientras que el 38.27% restante, es decir, 1055 municipios recaudan cerca de \$2.2 billones de pesos.

En este orden de ideas el presente proyecto de ley representa un interés particular a la hora de evaluar el escenario económico que venimos viviendo durante los dos últimos años en el país. Pues por un lado, se ha evidenciado la disminución de las rentas petroleras para el país en más de \$23 billones de pesos, sumado esto a la reducción de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), además de las reducciones de los ingresos por concepto de regalías.

#### **Consideraciones generales sobre la disparidad y dispersión normativa entre la nación y el Distrito Capital que inciden en el avalúo catastral:**

1. La Ley 14 de 1983, ordenó los siguientes mandatos legales:

“Artículo 3°. Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

Artículo 5°. Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Artículo 6°. En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales.

Para calcular la proporción de tal reajuste se establecerá un índice de precios de unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones tomando como base los resultados de una investigación estadística representativa del mercado inmobiliario, cuya metodología deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El Gobierno nacional determinará la proporción del reajuste para cada año a más tardar el 31 de octubre. Esta proporción no podrá ser superior a la proporción del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor que determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el período comprendido entre el 1° de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior”.

2. La Ley 75 de 1986, modificó los alcances de la Ley 14 de 1983, así:

Artículo 74. El artículo 5° de la Ley 14 de 1983, quedará así:

“Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de siete (7) años, en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales de mercado inmobiliario.

Artículo 75. El artículo 6° de la Ley 14 de 1983, quedará así:

En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro, elaborado de acuerdo con los artículos 4° y 5° de la Ley 14 de 1983, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales, en un porcentaje no inferior al cuarenta por ciento (40%) ni superior al sesenta por ciento (60%) de la variación del índice de precios de vivienda calculado y elaborado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE). El porcentaje será determinado por el Gobierno nacional, antes del 31 de octubre de cada año, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Concluido el período de 7 años desde la formación o actualización del censo catastral, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del censo del respectivo predio”.

3. Ley 223 de 1995, por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 79. Valor de enajenación de los bienes raíces.

Parágrafo 1°. Formación y actualización de catastros. El artículo 5° de la Ley 14 de 1983 y el artículo 74 de la Ley 75 de 1986, quedarán así:

Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Parágrafo 2°. El avalúo catastral de los bienes inmuebles urbanos no podrá ser inferior al cuarenta por ciento (40%) de su valor comercial.

Establécese (SIC) un período de transición de cuatro (4) años (1996-1997-1998 y 1999) para dar cumplimiento total a la presente norma.

Parágrafo transitorio. Aquellos municipios que a 31 de diciembre de 1995 cumplan el período de siete (7) años, que no hayan terminado la formación o actualización catastral, tendrán un plazo adicional hasta el 31 de diciembre de 1996 para terminarla”.

4. La Ley 601 de 2000, artículo 3°, por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital, ordenó que “Los avalúos catastrales de CONSERVACIÓN se reajustarán anualmente en el porcentaje que determine y publique el Gobierno Distrital en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los Índices de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (Iviur), previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal (Confis), del período comprendido entre el 1° de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior”. (Ver Decreto Distrital número 1146 de 2000).

5. La Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo), señaló:

“Artículo 23. Incremento de la Tarifa Mínima del Impuesto Predial Unificado. El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

Artículo 4°. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estratos 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicarán las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9ª de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite



señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Parágrafo 1°. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Parágrafo 2°. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la ley.

Artículo 24. *Formación y actualización de los catastros.* Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario, las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno nacional.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.

Parágrafo. El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial”.

6. Decretos y acuerdos distritales por los cuales se determinan los porcentajes de CONSERVACIÓN y/o incremento anual de los avalúos catastrales en el Distrito Capital de Bogotá y se reglamentan los cobros del predial:

Decretos Distritales números: 525 de 2002, 501 de 2003, 443 de 2004, 473 de 2005, 610 de 2006, 628 de 2007, 491 de 2008, 590 de 2009, 544 de 2010, 671 de 2011, 605 de 2012 y 691 de 2013.

Acuerdos Distritales números: 105 de 2003, 196 de 2005, 185 de 2005, 352 de 2008 y 469 de 2011.

#### **Consideraciones particulares de la ciudad de Bogotá:**

1. La Alcaldía Mayor de Bogotá y la UAECD, vienen adelantando el proceso de CONSERVACIÓN CATASTRAL

con desconocimiento del mandato legal, según el cual en el intervalo entre la formación y/o la actualización catastral debe aplicar un reajuste en los avalúos catastrales equivalente al Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (Iviur), según el porcentaje que determine el Gobierno Distrital anualmente, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal Confis. Sin embargo, se vienen utilizando reajustes superiores al Iviur.

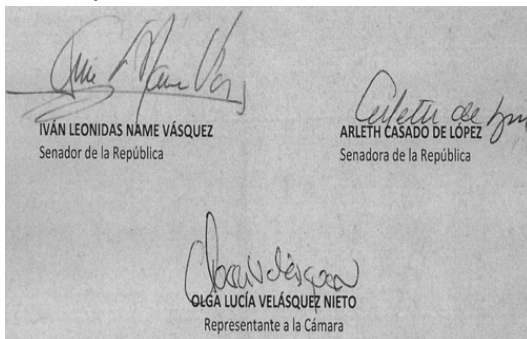
2. La Alcaldía Mayor de Bogotá y la UAECD vienen adelantando el proceso de ACTUALIZACIÓN CATASTRAL con desconocimiento del mandato legal, según el cual cuando existan cambios en un predio originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario, el avalúo catastral de dicho predio podrá ser actualizado por la autoridad catastral, en un monto superior al Iviur de conservación del respectivo año.
3. La ACTUALIZACIÓN CATASTRAL ACTUAL, aplicada por el Distrito Capital, tiene además las siguientes contradicciones:
  - i) La actualización catastral moderna se aplica a cada predio con base en las variaciones físicas, de uso y/o condiciones inmobiliarias del SECTOR O ZONA GEOECONÓMICA que ejerza influencia sobre dicho predio, es decir, que el cambio, modificación y/o valorización generalizada de un sector, y no la individual, es la causa-efecto sobre el avalúo catastral de cada predio.
  - ii) La “actualización catastral moderna” requiere de cortos períodos de tiempo para su ejecución por LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, debido a que a través de la aerofotografía y el seguimiento virtual a las diversas zonas o barrios, el catastro no necesita visitar los predios para actualizarlos, por lo que el Distrito aplica una actualización virtual y anual.
  - iii) La actualización catastral moderna representa una BURBUJA ESPECULATIVA INMOBILIARIA. En el período 2003 a 2012 el índice de precios de la vivienda usada en Bogotá, según el Banco de la República, alcanzó un alza del 83%, y el incremento en la conservación catastral (Iviur) llegó al 46.87% (Estrato 3) en el mismo período, mientras que la actualización catastral promedio de los últimos (5)

años (2010-2014) alcanzó cerca del 150% del valor promedio de los avalúos catastrales.

- iv) La actualización catastral moderna significa una SOBRECARGA FISCAL para el contribuyente, por cuanto no guarda relación alguna con los incrementos en el salario mínimo y/o el Índice de Precios al Consumidor (IPC), ni la valorización local o particular de los predios individuales, aspecto que ha generado una mora generalizada en el pago del impuesto predial que amenaza con la pérdida del único patrimonio de los propietarios pobres.
- v) La actualización es un mecanismo propicio para la CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA, dado que la UAECD es juez y parte del proceso de revisión de los avalúos catastrales.

#### Precisiones sobre el trámite y la iniciativa:

En primer lugar, se trata de un proyecto que no requiere de iniciativa gubernamental por cuanto no regula tarifas impositivas, sino que simplemente reglamenta procedimientos en la ejecución de los avalúos catastrales, el pago de la carga fiscal del Impuesto Predial Unificado, determinación de criterios para clasificar los predios y garantía del debido proceso en las reclamaciones de los contribuyentes.



#### Referencias

Iregui, Melo y Ramos .El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Disponible en web: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra274.pdf>

Federación Colombiana de Municipios referencia observaciones Proyecto de ley número 105 de 2016 Senado, 107 de 2015 Cámara.

Secretaría de Hacienda Alcaldía Mayor de Bogotá. Comentarios al Proyecto de ley número 105 de 2016 Senado, 107 de 2015 Cámara.

Alcaldía de Medellín. Apuntes jurídicos al Proyecto de ley número 105 de 2016 Senado, 107 de 2015 Cámara.

Departamento Nacional de Planeación. Concepto Institucional al Proyecto de ley número 105 de 2016 Senado, 107 de 2015 Cámara.

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 115 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Senadores *Iván Name Vásquez* y *Arleth Casado* y la honorable Representante *Olga Velásquez Nieto*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se crea un párrafo al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, y se especifica el accidente del tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT.*

El congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Crear el párrafo al artículo 42 de la Ley 769 de 2002 el cual quedará así:

**Artículo 42. Seguros obligatorios.** Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo.** El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, deberá cubrir los gastos veterinarios consistentes en medicamentos, cirugías, atención de urgencias, hospitalización y demás que sean causados por el accidente de tránsito en el que cause daño en la integridad física de uno o varios animales domésticos, silvestres y/o en situación de abandono como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor.

El animal víctima de accidente de tránsito deberá ser atendido en el centro veterinario más cercano al lugar del accidente que cuente con las condiciones para prestar la atención requerida.

El costo generado por la atención veterinaria prestada al animal víctima de accidente de tránsito se cobrará por la entidad que prestó dicho servicio a la aseguradora de los vehículos implicados en el accidente mediante el mismo procedimiento aplicado para los accidentes de tránsito donde las víctimas son seres humanos.

Artículo 2°. Modifíquense los numerales 1, 2 y 8 del artículo 3° del Decreto 056 de 2015, el cual quedará así:

**Artículo 3°. Definiciones.** Para efectos de la aplicación del presente decreto, adóptense las siguientes definiciones:

1. **Accidente de tránsito.** Suceso ocurrido dentro del territorio nacional, en el que se cause daño en la integridad física o mental de una o varias personas **y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono**, como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor. No se entenderá como accidente de tránsito para los efectos de este decreto, aquel producido por la participación del vehículo automotor en espectáculos o actividades deportivas.
2. **Beneficiario.** Es la persona **y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono** que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de que trata el Título III del presente decreto, de acuerdo con las coberturas allí señaladas.
8. **Víctima.** Es toda persona **y/o animal doméstico, silvestre o en situación de abandono** que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado.


**Artículo 3°. Adiciónese el numeral 6 al artículo 192 del Decreto 663 de 1993 el cual quedará así:**

6. Las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a los **animales domésticos, silvestres o en situación de abandono** en accidentes de tránsito, destinarán el 1.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la atención de esta población, en coordinación con las entidades estatales.

Artículo 4°. El Gobierno nacional una vez sancionada la presente ley dispone de seis (6) meses para reglamentar y establecer las condiciones de los establecimientos que prestarán el servicio y a su vez establecer la tabla de reconocimientos del mismo.

Artículo 5°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado por:

  
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia  
 Partido Conservador Colombiano

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La protección al medio ambiente reviste una gran importancia constitucional por considerarse un derecho fundamental, de ello devienen la creación de normas orientadas a proteger los daños que el ser humano pueda causar al medio

ambiente; de igual forma se ha ocupado la Corte Constitucional en su calidad de guardiana de la Carta, de interpretar a la luz de los mandatos superiores el deber tanto del Estado como de los ciudadanos de cuidar y proteger el medio ambiente, entendiendo que la fauna es parte integrante del mismo:

*“Del concepto de medio ambiente, del deber de protección de la diversidad de flora y fauna y su integridad, de la protección a los recursos y del valor de la dignidad humana como el fundamento de las relaciones entre los seres humanos y estos con la naturaleza y los seres sintientes; se puede extraer un deber constitucional de protección del bienestar animal que encuentra su fundamento igualmente del principio de la solidaridad, “la naturaleza social del Estado de Derecho hunde sus raíces en el principio de solidaridad social (CP artículo 1°). De este principio se desprenden la obligación social del trabajo (CP artículo 25), las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad (CP artículo 58) y de la empresa (CP artículo 333), las obligaciones tributarias (CP artículo 95-9), el deber de procurar la salud individual y comunitaria (CP artículo 49), los deberes de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios y de obrar conforme al principio de solidaridad social (CP artículo 95- 1, - 2), proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (CP artículo 8) y velar por el medio ambiente sano (CP artículos 80 y 95-8)”–subrayado fuera del texto original. Por lo tanto, existe un deber constitucional previsto la denominada Constitución ecológica de garantizar la integralidad de los animales como seres sintientes”.* (Resaltado propio).

De ser aprobada la iniciativa propuesta se estaría cumpliendo con aquel deber dictado por la *Constitución Ecológica* de garantizar la integralidad de los animales como seres sintientes. La salud e integridad de los animales que se ven involucrados en accidentes de tránsito se ve gravemente afectada al no existir la norma que se propone, se está obviando el deber de protección contra aquellos seres sintientes que no cuentan con la capacidad humana de asistir a un centro veterinario cuando se encuentran lesionados fruto de un accidente de tránsito y como es lógico tampoco cuentan con recursos que puedan cubrir los gastos ocasionados fruto de dichos accidentes.

Observamos a diario en los medios de comunicación la crueldad con que en ocasiones son tratados los animales que inocentemente transitan las calles que el ser humano ha adecuado para su uso, resultando víctimas de acciones humanas que no pueden comprender.

El maltrato animal no solo se ve reflejado en la voluntad de dañar al ser sintiente, también se materializa cuando bajo la modalidad de culpa se ocasionan lesiones a estos seres y no se les brinda el auxilio necesario para restablecer la salud que con acciones humanas les fue arrebatada.

La propuesta legislativa se encuentra acorde a lo interpretado por la Corte Constitucional, que indica que el concepto de dignidad humana como pilar constitucional a aplicarse a las relaciones del ser humano con los animales se materializa en la protección que debe dar el hombre a estos seres cuando se vean afectados fruto de los actos propios del ser humano, en tal sentido es claro como la conducción de vehículos automotores es un acto propio de las personas, y en desagradables ocasiones los animales se ven afectados por estos actos humanos, lo que hace que destinar un mínimo porcentaje de la prima de los Seguros Obligatorios contra Accidentes de Tránsito a la atención veterinaria para los animales víctimas de un accidente de este tipo resulte adecuado constitucional y moralmente hablando:

*“Las personas tienen una relación directa y principal con el medio ambiente en que se desarrolla su existencia, y de este hacen parte los animales, de manera tal que el deber de protección debe ser concretado en el desarrollo de un concepto fundacional del ordenamiento constitucional que contemple a la dignidad humana como fundamento de las relaciones con los seres humanos con los animales, así, el vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales (es) el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas”.*

*“La protección del ambiente implica incluir a los animales, desde la perspectiva de la fauna, amparada en virtud del mantenimiento de la biodiversidad del equilibrio natural de las especies y, en salvaguardarlos de sufrir padecimientos sin una justificación legítima. Lo anterior revela un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres vivos y sintientes”<sup>1</sup>.*

Además de cumplir con los mandatos dictados por la *Constitución Ecológica*, garantiza el cumplimiento de los deberes adquiridos por Colombia en virtud del Convenio sobre Diversidad Biológica integrado el ordenamiento jurídico mediante la Ley 165 de 1995, dicho convenio en su artículo 8° literal k) consagra la obligación de crear normas que reglamenten la protección de especies animales, teniendo en cuenta la riqueza en biodiversidad existente en Colombia se presentan a diario accidentes de tránsito donde se ven lesionados gran variedad de especies animales que deben ser protegidas. Esta es otra perspectiva desde la cual se hace sumamente relevante la aprobación de la iniciativa propuesta.

*“Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:*

- k) *Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas”.*

#### **OBJETO DEL PROYECTO**

Adicionar un párrafo nuevo al artículo 42 de la **Ley 769 de 2002, Código de Tránsito, donde se tipifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT”.**

El propósito es atender a los animales domésticos o silvestres y en situación de abandono, donde se destine un porcentaje del Seguro Obligatorio para Accidentes de Tránsito (SOAT) que también garantice la atención inmediata e incondicional de animales víctimas de accidentes de tránsito que sufran lesiones corporales y muerte.

Además, las mascotas de la calle tengan seguro contra accidentes, se destine un pequeño porcentaje del SOAT para atender a los animales atropellados por los vehículos, para ellos es necesario un incremento monetario para que los animales tengan atención médico- veterinaria, con ello se busca disminuir los casos de abandono de los animales por parte de las personas que a diario tiene accidentes de tránsito con estos animales. Destinando el 1% podríamos crear una bolsa nacional donde se podría destinar para proteger a los animales que quedan lisiados, enfermos, lacerados y atropellados en la calle por un vehículo.

No podemos olvidar señores congresistas que el Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo y el Representante Didier Burgos Ramírez, habían radicado una iniciativa en este sentido **Proyecto de ley número 028 de 2015 Senado, por medio del cual se modifica el Régimen del Seguro Obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito y se extiende su cobertura a los animales de compañía.** El cual fue presentado el 30 de julio del 2015 y archivado con Ponencia Negativa por parte del Senador Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez el 11 de mayo del 2016.

#### **CARACTERIZACIÓN DE LOS ACCIDENTES CON ANIMALES**

En Colombia los datos sobre accidentes producidos por la presencia de animales en las vías indican que este tipo de accidentes es relativamente numeroso, aunque no significativos en lo que se refiere a las víctimas derivadas de los mismos.

Cabe destacar también en la determinación de la dimensión de este problema la poca información existente de los mismos, debido a que no existe una legislación que en la mayoría de las vías de Colombia obligue a reportar los incidentes

<sup>1</sup> Sentencia T-095 de 2016, Referencia: Expediente T-5.193.939. Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO.

con fauna, a excepción de los casos donde haya personas heridas.

#### DESARROLLO NORMATIVO

La Ley 769 del 2002 **CAPÍTULO V** “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

**Artículo 42. Seguros obligatorios.** Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

La **Ley 1774 de 2016** “por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones” en su

#### Artículo 3°. Principios

c) **Solidaridad Social.** El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Por lo tanto, debido al aumento de accidentes de tránsito en los que se ven involucrados animales se hace necesario adecuar la normatividad existente donde además de las personas sean también beneficiarios los animales domésticos, silvestres o en situación de abandono.

El **Decreto 056 de 2015** define:

**Artículo 3°. Definiciones.** Para efectos de la aplicación del presente decreto, adóptense las siguientes definiciones:

1. Accidente de tránsito. Suceso ocurrido dentro del territorio nacional, en el que se cause daño en la integridad física o mental de una o varias personas, como consecuencia del uso de la vía por al menos un vehículo automotor.  
No se entenderá como accidente de tránsito para los efectos de este decreto, aquel producido por la participación del vehículo automotor en espectáculos o actividades deportivas.
2. Beneficiario. Es la persona que acredite tener derecho a los servicios médicos, indemnizaciones y/o gastos de que trata el Título III del presente decreto, de acuerdo con las coberturas allí señaladas.
8. Víctima. Es toda persona que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado.

De igual manera el artículo 192 del Decreto 663 de 1993, **CAPÍTULO IV, Régimen del seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito**

#### Artículo 192. Aspectos generales.

1. **Obligatoriedad.** Para transitar por el territorio nacional todo vehículo automotor debe estar amparado por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito. Quedan comprendidos dentro de lo previsto por este numeral los automotores extranjeros en tránsito por el territorio nacional.

Las entidades aseguradoras a que se refiere el artículo 196 numeral 1 del presente estatuto estarán obligadas a otorgar este seguro.

2. **Función social del seguro.** El seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito tiene los siguientes objetivos:

- a) Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;
- b) La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso los de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;
- c) Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del Sistema Nacional de Salud, y
- d) La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones.

3. **Definición de automotores.** Para los efectos de este estatuto se entiende por vehículo automotor todo aparato provisto de un motor propulsor, destinado a circular por el suelo para el transporte de personas o de bienes, incluyendo cualquier elemento montado sobre ruedas que le sea acoplado.

No quedan comprendidos dentro de esta definición:

- a) Los vehículos que circulan sobre rieles, y
- b) Los vehículos agrícolas e industriales siempre y cuando no circulen por vías o lugares públicos por sus propios medios.

4. **Normatividad aplicable al seguro obligatorio de accidentes de tránsito.** En lo no

previsto en el presente capítulo el seguro obligatorio de accidentes de tránsito se regirá por las normas que regulan el contrato de seguro terrestre en el Código de Comercio y por este Estatuto.

5. Las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, destinarán el 3.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la realización conjunta de campañas de prevención vial nacional, en coordinación con las entidades estatales que adelanten programas en tal sentido.

Es por estas consideraciones que se hace más que imperativo y necesario reglamentar las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago, dichas condiciones respecto del SOAT, en cuanto a los criterios comunes de cobertura y valores asegurados, para accidentes de tránsito donde se cause daño en la integridad física de animales domésticos o silvestres y en situación de abandono.

Con base en los anteriores argumentos pongo a consideración de los honorables miembros del Congreso de la República el presente proyecto, de crear un parágrafo nuevo al artículo 42 de la **Ley 769 de 2002, Código de Tránsito, donde se tipifica el accidente de tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT**”.

**Al igual que modificar los numerales 1, 2 y 3 del artículo 3° del Decreto 056 de 2016, y también adicionar el numeral 6 al artículo 192 del Decreto 663 de 1993.**

Para así atender a los animales domésticos o silvestres y en situación de abandono, donde se destine un porcentaje del Seguro Obligatorio para Accidentes de Tránsito (SOAT) que también garantice la atención inmediata e incondicional de

animales víctimas de accidentes de tránsito que sufran lesiones corporales y muerte.

Cordialmente,

  
**NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia  
 Partido Conservador Colombiano

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 116 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Nicolás Alberto Echeverry Alvarán*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 739 - Viernes, 25 de agosto de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 113 de 2017 Cámara, por medio del cual se generan incentivos a la producción y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 114 de 2017 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas a favor de la transparencia y las buenas prácticas. ....	16
Proyecto de ley número 115 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones. ....	21
Proyecto de ley número 116 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea un parágrafo al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, y se especifica el accidente del tránsito en animal doméstico, silvestre o en situación de abandono y se garantiza su atención por parte del SOAT. ....	26