



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1315

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2023 SENADO

*por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2023

*"Por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones"*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Adiciónese un numeral al artículo 92 de la Ley 1708 de 2014 "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio", el cual quedará así:

**ARTÍCULO 92. Mecanismos para facilitar la administración de bienes.** Los bienes con extinción de dominio y afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio podrán ser administrados utilizando, de forma individual o concurrente, alguno de los siguientes mecanismos:

1. Enajenación.
2. Contratación.
3. Destinación provisional.
4. Depósito provisional.
5. Destrucción o chatarrización.
6. Donación entre entidades públicas.

7. Permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble.

**Artículo 2°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1708 de 2014 "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio", el cual quedará así:

**Artículo Nuevo.** Permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien

**inmueble.** La Sociedad de Activos Especiales (SAE) podrá permutar predios sobre los que se declare la extinción de dominio con el propietario de otro bien inmueble cuyo uso y explotación estén afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble.

Para este proceso el propietario afectado por la invasión o el avasallamiento solicitará la permuta teniendo en cuenta los avalúos comerciales y catastrales, para que sean de valor equivalente. En caso de diferencia de precio, el propietario afectado por la invasión o el avasallamiento pagará la diferencia; en ningún caso el Estado pagará las diferencias, las cuales se entenderán donación por parte del propietario afectado por la invasión o el avasallamiento.

El Gobierno reglamentará el procedimiento aplicable en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

**Artículo 3°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 44 de 1990 "por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias", el cual quedará así:

**Artículo Nuevo. Obligaciones tributarias de bienes inmuebles objeto de los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble.** Se suspende el cobro de impuesto predial y todos los relacionados con un bien inmueble, cuando su uso y explotación estén afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble. La reducción será proporcional a la zona afectada y sólo será aplicable cuando no es posible la utilización o explotación del bien. La exigibilidad de estas obligaciones tributarias se entiende suspendida mientras persista la afectación sobre el predio, y no podrá adelantarse cobro por vía judicial, ni coactiva.

Los propietarios de dichos bienes tienen derecho a que no se acumule la deuda ni intereses por tales conceptos. Los cobros se reanudarán tan pronto se recupere la posesión del bien a favor del propietario.

**Artículo 4°.** En todo caso, las entidades encargadas de la implementación de la compra de predios rurales con fines de reforma agraria se abstendrán de adquirir inmuebles con conflictos por invasiones, ocupaciones de hecho o avasallamiento.

Los procesos de compra directa de predios que se encuentren en curso, que sean objeto de invasiones, ocupaciones de hecho o avasallamiento serán suspendidos.

Artículo 5°. Quien haya participado en procesos de invasión o avasallamiento de predios no podrá ser adjudicatario del bien invadido, ni de ningún bien inmueble agrario cuya adjudicación haga el Estado.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Paloma Valencia Laserna*

Paloma Valencia Laserna  
Senadora de la República

*CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE*

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca

*HR. YENICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE*

HR. YENICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

*OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA*

OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

*PAOLA HOLGUÍN MORENO*

PAOLA HOLGUÍN MORENO  
Senadora de la República

*Enrique Cabrales Baquero*

Enrique Cabrales Baquero  
Senador de la República  
Centro Democrático

*Miguel Uribe Turbay*

Miguel Uribe Turbay  
Senador de la República

*Esteban Quintero Cardona*

Esteban Quintero Cardona  
Senador de la República

*Juan E.*

JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara por  
Antioquia  
Partido Centro Democrático

*ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA*

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA  
Representante a la Cámara por  
Antioquia  
Partido Centro Democrático

*José Jaime Uscátegui Pastrana*

José Jaime Uscátegui Pastrana  
Representante a la Cámara por  
Bogotá D.C.  
Centro Democrático

*ENRIQUE CABRALES BAQUERO*

ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
Senador  
Partido Centro Democrático

*José Roldo Hernández*

*Afonso Giraldo*

*Mauricio Giraldo*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_ DE 2023

*"Por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones"*

I. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley puesto a consideración del Congreso de la República, busca dar garantías a los propietarios de bienes inmuebles que se ven afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, a través de las siguientes herramientas: i) Facultar a la a Sociedad de Activos Especiales (SAE) para realizar la permuta de predios sobre los que se declare la extinción de dominio por bienes inmuebles cuyo uso y explotación esté afectado por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble; ii) Suspender las obligaciones tributarias que recaigan sobre bienes inmuebles cuyo uso y explotación se vea afectado por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, mientras persista la afectación sobre el predio, no podrá adelantarse cobro por vía judicial, ni coactiva; iii) Impedir la adjudicación de bienes inmuebles agrarios a invasores, ocupantes de hecho o avasallantes.

II. Marco Normativo

Al hablar de la problemática de la invasión de tierras el primer referente obligado es el artículo 58 de la Constitución Política, que consagra el derecho a la propiedad privada, así:

*"Artículo 58. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los*

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Septiembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 153 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: *HR. Paloma Valencia Laserna, Paola Holguín Moreno, Enrique Cabrales Baquero, Jhonatan Roldo Hernández, Mauricio Giraldo, He. Cristian M. Garcés Aljure, Yenica Acosta Olmes Echeverría y otras firmas*

SECRETARIO GENERAL

derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (...)” (Subraya fuera del texto original).

En este punto, es importante recordar lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1997<sup>1</sup>, que declaró la exequibilidad de la Ley 308 de 1996, relativa a los tipos penales de invasión de tierras y urbanizador ilegal, en la cual estableció:

“El invasor atenta contra el derecho de propiedad, pues irrumpe en tierras o edificaciones ajenas, haciendo imposible al propietario el goce y uso del bien, la percepción de sus frutos y su disposición. A la luz del Estatuto Fundamental, el derecho de propiedad, en sí mismo relativo y sometido a restricciones, únicamente se reconoce y protege en la medida en que revierta, a favor de la sociedad y en beneficio del interés colectivo, que prevalece. El sistema jurídico tiene contemplados los mecanismos y procedimientos con arreglo a los cuales, sin desconocer los derechos del dueño, se puede deducir en la práctica la relatividad de los mismos y su sometimiento a la prevalencia del interés público, así como el cumplimiento de las obligaciones, cargas y deberes que supone la función social. No se puede alegar la función social o las restricciones constitucionales al derecho de propiedad como justificación para quebrantarlo de hecho, o mediante la violencia o el uso de la fuerza física, como ocurre con la invasión de tierras o inmuebles, cuya ilicitud, en los términos definidos por la disposición acusada, debe conducir a la imposición de sanciones proporcionales a la agresión.

(...)

Así las cosas, no se puede alegar la función social o las restricciones constitucionales al derecho de propiedad como justificación para quebrantarlo de hecho, o mediante la violencia o el uso de la fuerza física, como ocurre cuando se comete cualquiera de los delitos contemplados en la legislación que tienen precisamente a la propiedad como valor jurídico protegido. Uno de ellos es el de la invasión de tierras o inmuebles, cuya ilicitud, en los términos definidos por la disposición acusada, debe conducir a la imposición de sanciones proporcionales a la agresión, indispensables para la efectiva garantía que consagra el artículo 58 C.P.” (Subraya fuera del texto original).

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1997. MP José Gregorio Hernández Galindo. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° de la Ley 308 de 1996.

cuando el o los invasores hayan indemnizado los daños y/o perjuicios causados a las víctimas con la invasión.

PARÁGRAFO 2o. Si en el marco de una medida de restablecimiento del derecho no hay oposición al desalojo por parte del (de los) invasor(es), y este se produce antes de la imputación, la Fiscalía podrá aplicar principio de oportunidad, salvo en los casos de reincidencia, siempre y cuando el o los invasores hayan indemnizado los daños y/o perjuicios causados a las víctimas con la invasión.” (Subraya fuera del texto original).

Los ajustes introducidos por la Ley 2197 de 2022 se enfocaron en: i) incrementar las penas establecidas para el delito de invasión de tierras (que actualmente van de 48 a 90 meses de prisión y multa de 66.66 a 300 smlmv); ii) establecer un incremento punitivo (54 a 120 meses de prisión) cuando la invasión recaiga sobre predios ubicados en zona rural, con explotación agrícola o pecuaria, o bienes del Estado; iii) establecer un incremento punitivo (60 a 144 meses de prisión) cuando la invasión se produzca superando medidas de seguridad o protección, o con violencia respecto de quien legítimamente ocupe el terreno o edificación.

La Ley 2197 de 2022, más conocida como Ley de Seguridad Ciudadana, trajo otro elemento de vital importancia para combatir este delito, y fue la creación del tipo penal de avasallamiento de bien inmueble, descrito de la siguiente forma:

“Artículo 264A. AVASALLAMIENTO DE BIEN INMUEBLE. <Artículo adicionado por el artículo 13 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 6 del Decreto 207 de 2022-. El nuevo texto es el siguiente:> El que por sí o por terceros, ocupe de hecho, usurpe, invada o desaloje, con incursión violenta o pacífica, temporal o continua, un bien inmueble ajeno, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento veinte (120) meses.

Cuando la conducta se realice con violencia o intimidación a las personas la pena se incrementará en la mitad.

A la luz del aparte señalado, es claro que, si bien el derecho a la propiedad privada no es absoluto, no es dable argumentar la función social o las restricciones constitucionales existentes para vulnerarlo, pues ello dará lugar a las sanciones estipuladas para los delitos que llegasen a configurarse.

En ese orden de ideas, se destaca el precepto consagrado en el Ley 599 de 2000 Código Penal Colombiano, que instauró la invasión de tierras como un tipo penal, artículo que sería modificado por la reciente Ley de Seguridad Ciudadana, en los siguientes términos:

“Artículo 263. INVASIÓN DE TIERRAS. <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> El que con el propósito de obtener un provecho ilícito para sí o para otro, invada terreno o edificación ajena, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa 90 meses de prisión y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la invasión se produzca respecto de predios ubicados en zona rural, con explotación agrícola o pecuaria, o respecto de bienes del Estado, la pena será de cincuenta y cuatro (54) a ciento veinte (120) meses de prisión.

Cuando la invasión se produzca superando medidas de seguridad o protección, físicas o electrónicas, instaladas con el propósito de impedir la invasión del inmueble, o cuándo se produjere con violencia respecto de quien legítimamente ocupare el terreno o edificación, la pena será de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión.

PARÁGRAFO 1o. Si antes de la acusación, cesan los actos de invasión y el agente desaloja por completo el terreno o edificación ajenas, la Fiscalía podrá aplicar cualquiera de los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal, siempre y

Cuando la conducta se realice mediante el concurso de un grupo o colectivo de personas, la pena se incrementará en una tercera parte.

Cuando la conducta se realice contra bienes de patrimonio del Estado, bienes de dominio público, patrimonio cultural o inmuebles fiscales, la pena se incrementará en una tercera parte y si se trata de bienes fiscales necesarios a la prestación de un servicio público esencial la pena se incrementará en la mitad.” (Subraya fuera del texto original).

Como puede verse, el interés del legislador frente al tema denota la necesidad de brindar herramientas eficaces que permitan a los propietarios de bienes inmuebles defender su derecho a la propiedad privada, seriamente amenazado en las últimas décadas, como podrá verse más adelante. En consonancia con ello, tras la entrada en vigencia de la Ley de Seguridad Ciudadana, la Fiscalía General de la Nación definió acciones para fortalecer las labores investigativas, definir estrategias y un plan de trabajo para afrontar la invasión de tierras y el avasallamiento de bienes específicamente en el Departamento del Cauca, donde la problemática se ha agudizado recientemente<sup>2</sup>.

### III. Cifras Invasión de Predios

La disputa de tierras en Colombia data desde inicios del siglo XX. La presencia de grupos guerrilleros y armados, ha desatado un conflicto entre propietarios e invasores. Uno de los hechos que lleva a este conflicto es el mensaje de reivindicación cultural y tradicional del uso de la tierra por parte de estos últimos, lo que los lleva a justificar la violencia y quebranto a la propiedad privada, muchas veces con el respaldo de las guerrillas. A esto se le suma la débil institucionalidad estatal en la imposición del orden y la incapacidad para defender la propiedad privada.

Las cifras más representativas que evidencian este conflicto revelan que, de 4.376 investigaciones desde el año 2000 a junio 2022, 3.219 se encuentran registradas en el

<sup>2</sup> Disponible en el enlace: <https://twitter.com/FiscaliaCol/status/1488980890072096771?t=EBxRkz20iEWdK-gqTRAvWg&s=19>



Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	
Totoró		2	1	1	1						3		1	2	2	1	1	3	1					18	
Buenos Aires			1	1	2						1	2	3	1			2	1	4						18
Timbio		1	1			1	3	2		2						1		2	4						17
Piendamó			1	1	1	3	1	1						1			4	1	1	2					17
Caldono		1	3	2	3						1	2	1	1	1	1									16
Guachené																2	1	3	5	3					14
Inzá					2		7	1								1					1				12
Patía		1			1						1	1	2	2			1								9
Morales					1						1	4	1						1	1					9
Timbiquí			1								2					1	1		1	1					7
Sotara			1			1	1			1	1					1									7
Bolívar		1				1	2	2								1									7
Villa Rica			1		1						2					2			1						7
Suárez		1			1											1		1	3						7
Guapi				1			1	1								2	2								7
Balboa								1			1	2					2	1							7
Miranda				1				1			1	1							1	2					7
Puerto Tejada					1	1					1	1							1	1					6
La Sierra											2	1					1								5
Mercaderes		1	1									1													4
López		1						1			1														4
Santa Rosa											1	1	1												3
Argelia					1						1						1								3

Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	
San Sebastián														1		1									3
Almaguer																						2	1		3
Rosas			1						1		1														4
Sucre																					1	1			3
Piamonte																	1	1							2
Toribio			1																						1
Paez																						1			1
Jambaló			1																						1
Padilla						1																			1
Total	1	49	38	27	41	39	54	59	30	75	70	53	67	53	39	50								868	

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022).

Tabla 2. Investigaciones que cursan en el Departamento del Valle del Cauca (SPOA), (delito de invasión de Tierras o Edificaciones consagrado en el Artículo 263 del código penal, por cada municipio).

Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	
Cali	1				1	30	33	54	51	52	44	42	57	81	55	48	51	70	80	65	2	35	10	952	
Buenaventura	12	13	10	8	27	18	18	11	6	19	30	26	33	25	38	28	23	13	14	6	2	11	3	394	
Dagua						3	1	3	2	5	8	17	4	10	9	7	10	6	5	7	12	3		116	
Jamundí						2	2	4	1	2	4	1	3	3	5	6	9	7	12	2	12	3		78	
Palмира						5	2	3	2	3	2	1	5	5	3	4	2	4	1	10	15	1		68	
Yumbo						1	3		10	2	3	5	8	3	6	6									67

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022).

Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	
Tuluá	1	1	1		1	3	3	1	1	5	2		2	1	2	3	2	1	2	3	2	3	1	41	
La Cumbre					2	2	3	3	1		1	1	1	1	2	2	3	4	2	6	4				38
Gua. De Buga	1		3		1	2	1	1	2	1	1	3	1		2		1	4	2	3	1			31	
Florida					1	2	1	2		4	2		4	1	1										27
Cartago	1	1			1		2	1		1	1	2			2	2	7	2	2						27
Calima	1		1	1	1		2	1	3	1	3		2		2	1	3	3							25
Ginebra	3		1	2	1	1			1	2	1	1	1		2	3	1								20
Sevilla					2		1		1	1	1	5	1	1		2	1	1	2	1					20
Candelaria										1	1	1	1	3	1		2	2							14
Bolívar					2	1	1		1	2		1	1					1		4					14
Yotoco				1			1				1	2		1	2			2	1	1	1				13
Roldánillo		2	1	1	2					1			1	2		2		1							13
La Unión		1	2	2						1		1	1					1	1	1					12
Restrepo					1	1	1	1		1	1							2	2		1	1			12
Bugalagrande						1	1				3	2		1							1	1			10
Guacarí	2	2		2		1					1		1												10
El Cerrito						1		1				2						1	2		3				10
Zarzal	1	1	2	1							1			1	1	1									9
Riofrio		1		1	1					1	1							1	2						9
Toro										1	1	2	1	1	1	1					1				8
Trujillo		1				1		1			1	1													8
Alcalá					1		1			2	1										1				6

Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	
Ansermuevo																						3	2		5
Pradera									1	1				1					1				1		5
Vijes									1					1	1								1		4
El Cairo																			1				1	1	3
San Pedro															1					1					3
Ulloa (En Blanco)													2										1		3
Andalucía															1							1			2
Argelia																				1					1
Caicedonia																									1
Versalles																									1
Obando																							1		1
Total	21	20	18	17	36	29	78	69	82	10	93	12	12	16	12	11	97	12	14	11	20	67		207	

Tabla 3. Investigaciones que cursan en el Departamento de Nariño (SPOA), (delito de invasión de Tierras o Edificaciones consagrado en el Artículo 263 del código penal (SPOA)), por cada municipio.

Municipio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOT
Tumaco		3	5	4	1	1	8	7	4	8	6	3	5	5	5	65
Pasto		1	1	2	5	5	6	3		3	1	7	8	16	6	64
Barbacoas	1		3			1	2	6		4	3	1	1	2	4	28
Túquerres	1	1	2	5	1	1	3		1							15
Ipiales		2	1	1	2	1				1	1	1		3		13
Ricaurte					2	2		1	1	1			1	1		9
Mallama						1	2	2				2				7
Guachucal		1	1			1	1			1	1					6
La Unión			1								1		2			4
Buesaco										3	1					4
Roberto Payán									2	1						3
Cumbal		1		1									1			3
Santacruz	1				1	1										3
Policarpa				1			1		1							3
El Charco								1	1			1				3
Chachagüí				1	1							1				3
Magüí				1				1				1				3
Sapuyes			1									1				2
Córdoba										2						2
Iles			1								1					2
Arboleda					1		1									2
Sandoná									1						1	2
Los Andes													2			2
Taminango		1				1										2

Municipio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOT
Olaya Herrera							1									1
Potosí												1	1			2
Pupiales				1									1			2
Ospina							1									1
Guaitarilla								1								1
San Pablo									1							1
El Rosario												1				1
Leiva													1			1
La Llanada													1			1
Yacuanque													1			1
Albán												1				1
Cumbitara														1		1
El Tablón														1		1
De Gómez																1
Mosquera														1		1
Contadero														1		1
Tangua															1	1
Samaniego													1			1
Imués								1								1
San Bernardo													1			1
Consaca													1			1
San Lorenzo									1							1
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>38</b>	<b>17</b>	<b>274</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022)

**Caso Departamento del Cauca**

Uno de los casos más emblemáticos asociados a la invasión de tierras se encuentra en el Departamento del Cauca, donde el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC adelanta la denominada "Liberación de la Madre Tierra", en virtud de la cual ha expresado que:

*"Históricamente el despojo de las tierras de nuestros abuelos en el Norte del Cauca, han sido con engaños, mentiras y con violencia, por ese motivo hoy cientos de nasas de estas comunidades, en cumplimiento de los mandatos de la plataforma de lucha del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, se han dado la tarea de liberarla de toda contaminación y del monocultivo de la caña de azúcar en un proceso que busca recuperar el espacio, la protección del medio ambiente, el territorio y la dignidad para el pueblo nasa que cada día más están arrinconados en las partes altas del territorio."*<sup>5</sup> (Subraya fuera del texto original).

En desarrollo de dicho concepto se han venido adelantando sendas invasiones de predios de propiedad privada que revisten importancia estratégica para estas comunidades, y que han generado un escalamiento del conflicto en la región. Tras los anuncios realizados por la Fiscalía General de la Nación con relación a la estrategia para enfrentar la invasión de tierras y el avasallamiento de bienes específicamente en el Departamento del Cauca, el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC se pronunció en el siguiente sentido:

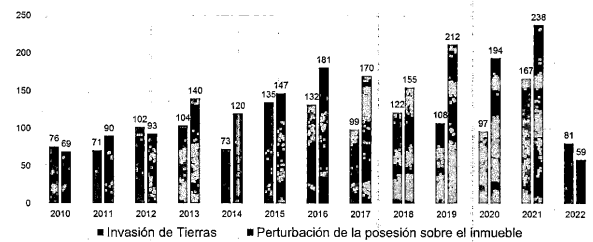
*"Ante esta situación, no renunciamos a nuestra lucha histórica de recuperar la Madre Tierra, que ha cumplido 7 años en la última etapa, 17 años desde la entrada en La Emperatriz, 51 años con el CRIC, 112 años con Quintín Lamé, 320 años con Juan Tama, 484 años con La Gaitana."*<sup>6</sup>

Así las cosas, resulta evidente que esta problemática seguirá aquejando una región tan agobiada como lo es el norte del Cauca, pese a que las normas existentes dan herramientas para combatir este flagelo. Por lo anterior, es pertinente resaltar el

<sup>5</sup> Disponible en el enlace: <https://www.cric-colombia.org/portal/las-mingas-de-liberacion-de-la-madre-tierra-es-un-mandato-espiritual/>

<sup>6</sup> Disponible en el enlace: <https://www.cric-colombia.org/portal/alertamos-para-prevenir-una-masacre-contra-el-proceso-de-liberacion-de-la-madre-tierra>

histórico de invasión de tierras en el Departamento del Cauca, que alcanzó su punto máximo en el 2021:



Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Se destaca que desde el año 2014 se han reportado 58 predios afectados por el delito de invasión de tierras en el Departamento del Cauca, que han traído como consecuencia 5.276 hectáreas afectadas y 2.845 hectáreas invadidas en las que no se puede adelantar ninguna labor productiva (Fuente: Gobernación Cauca). Los municipios donde se registra el mayor número de perturbaciones son Corinto, Caloto, Guachené, Padilla, Santander de Quilichao, Puerto Tejada y Miranda.

Ahora bien, teniendo en cuenta que este tipo de perturbaciones afectan directamente el núcleo del derecho a la propiedad privada, pues sus propietarios legítimos no pueden ejercer labores productivas, y en algunos casos, debido a amenazas o situaciones muy complejas de conflictividad, se ven abocados a abandonarlas, es a todas luces injusto que un propietario deba seguir respondiendo por los impuestos derivados de su calidad de titulares del derecho de dominio, y no haya una vía que les faculte una salida nítida, como la adquisición del predio por parte del Estado, ya que ningún otro particular ansía comprar un bien inmueble que frecuentemente se ve afectado por este fenómeno.

Bajo este contexto, es a todas luces evidente la necesidad de sacar adelante esta iniciativa legislativa, con el fin de dar garantías a los propietarios de bienes afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, bien sea

para que no deban continuar pagando impuestos por un predio del que no pueden disponer o explotar sus bienes, a causa de una falla en el servicio por parte del Estado, incapaz de garantizar la eficacia de su derecho a la propiedad privada, o se faculte la adquisición del bien, ya que bajo estas condiciones, ningún particular querrá hacerlo.

**IV. Conflicto de Interés**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que a la letra reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

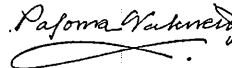
- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

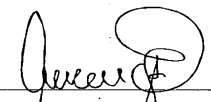
"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

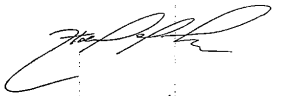
Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley podría suscitar conflictos de interés si el Congresista, su cónyuge o compañero permanente, o alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, están siendo investigados o han sido víctimas del delito de invasión de tierras, avasallamiento de bien inmueble. No obstante, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

Cordialmente,


  
Paloma Valencia Laserna  
Senadora de la República

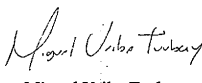
  
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca

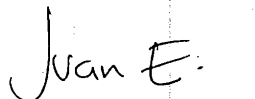
  
HR. YENICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Arzobispado

  
OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena


  
PAOLA HOLGUÍN MORENO  
Senadora de la República

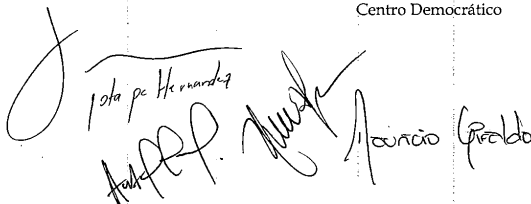
  
Enrique Cabrales Baquero  
Senador de la República  
Centro Democrático

  
Miguel Uribe Turbay  
Senador de la República

  
JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara por  
Antioquia  
Partido Centro Democrático

  
ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA  
Representante a la Cámara por  
Antioquia  
Partido Centro Democrático

  
José Jaime Uscátegui Pastrana  
Representante a la Cámara por Bogotá  
D.C.  
Centro Democrático

  
Lista de Firmantes  
Antonio Giraldo

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Septiembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 153 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. Paloma Valencia Laserna, Paola Holguín Moreno, Enrique Cabrales Baquero, Jonathan Palido Hernández, Rubén Gualdo, Hr. Cristian Garcés Aljure, Yenica Acosta, Olmes Echeverría y otras firmas

SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 19 de Septiembre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.153/23 Senado "POR LA CUAL SE FACULTA LA PERMUTA DE BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD PRIVADA AFECTADOS POR LOS DELITOS DE INVASIÓN DE TIERRAS Y AVASALLAMIENTO DE BIEN INMUEBLE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PALOMA VALENCIA LASERNA, PAOLA HOLGUÍN MORENO, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, MIGUEL URIBE TURBAY, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ, MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, ANTONIO CORREA JIMÉNEZ, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, y los Honorables Representantes CHRISTIAN GARCÉS ALJURE, YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE, OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA, JUAN ESPINAL, OSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA, JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 19 DE 2023**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**


**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2023 SENADO**

*por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del Programa de Donación quiero a los cafeteros, se declara el café como bebida nacional y se crea el piso mínimo de protección social.*

<div style="text-align: right; margin-bottom: 20px;">154/23</div> <div style="text-align: center; margin-bottom: 20px;">  <p><b>PALOMA</b></p> </div> <p style="font-size: small;">"Por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación Quiero a los cafeteros. Y se declara el café como bebida nacional" y se crea el piso mínimo de protección social.</p> <p style="font-size: x-small; margin-top: 20px;">Paloma Valencia Laserna Senado de la República</p>	<p><b>Índice</b></p> <p><u>Exposición de motivos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Introducción</li> <li>II. Contexto del café en Colombia             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mercado del Café</li> <li>b. La Federación Nacional de Cafeteros, el consumo interno y el monopolio del café tostado</li> <li>c. Investigación y apoyo técnico</li> </ul> </li> <li>III. Mercado Laboral Cafetero             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Beneficios Económicos Periódicos y financiación.</li> </ul> </li> <li>IV. Reflexiones.</li> <li>V. Bibliografía.</li> </ul>
---	--



**I. INTRODUCCIÓN**

La presente Ley tiene como objeto desarrollar una política de incentivos dirigida a mejorar las condiciones sociales de los productores y recolectores de café en Colombia. Dicho sector productivo en el país ha impulsado por décadas la economía y ha sido sinónimo de progreso y de unidad gremial y social. Sin embargo, desde los años 80's este sector ha venido enfrentando grandes dificultades, circunstancia que amerita una intervención estatal que permita corregir dichas fallas, para asegurar no solo los niveles de producción esperados por el mercado sino también la mano de obra que la sustenta y por supuesto esa dimensión inmaterial que representa la cultura cafetera que se ha desarrollado y arraigado en el corazón de todos los colombianos.

Para contextualizar esta iniciativa, se estructura el presente documento a través de tres secciones. Con la segunda sección denominada contexto del café en Colombia, se hace un breve recorrido por el mercado del café en el país, el papel de la Federación Nacional de Cafeteros, el consumo interno, el monopolio del café tostado y el desarrollo de investigación y apoyo técnico para el sector. En este acápite, se contextualiza la grave situación de los productores y recolectores de café.

La tercera sección, explora el mercado laboral cafetero colombiano con el propósito de profundizar en las realidades que justifican la presente Ley. Por último, con la cuarta sección se hace una breve reflexión sobre los mayores productores de grano en el mundo y específicamente sobre las condiciones en que desarrollan esta actividad, para así comparar con el contexto nacional.

**II. Contexto del café en Colombia**

**a. Mercado del café:**

Esta sección explica brevemente la composición del mercado cafetero en Colombia y las dinámicas del mercado de café tostado a nivel internacional. Para tal fin, primero se muestra la evolución del mercado internacional del café durante las últimas dos décadas; en segundo lugar, se expone la producción local respecto a hectárea cultivada y; en tercer lugar, la estructura de costos de producción dentro de las fronteras de la unidad productiva.

Así las cosas, la caída en la participación en el mercado internacional, que es solo una consecuencia de la crisis estructural del sector, se explica parcialmente por las pérdidas monetarias en las que incurrir los productores a lo largo del país, hecho que los ha obligado a trasladarse a otros cultivos como el del cacao o plátano, porque los costos de producción superan los precios de venta en más de 40% en la gran mayoría de los departamentos donde se cultiva el café (Meta, Norte de Santander, Caquetá y Boyacá)<sup>1</sup>. Aún con el PIC (Protección al Ingreso Cafetero) o sin imputar los costos laborales, la producción de café no es rentable en Colombia, dicha situación se agrava en las zonas que no pertenecen al tradicional eje cafetero donde la garantía de compra no opera eficientemente, obligando a los caficultores a acudir a mercados alternos.

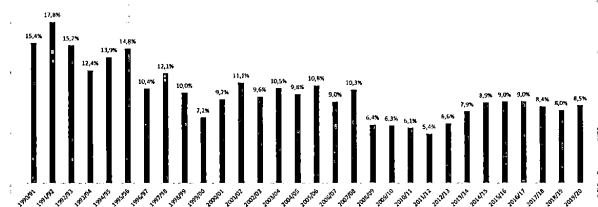
Los costos de producción del grano en Colombia, comparados con los de Ecuador, Nicaragua, Perú y Salvador, ponen de manifiesto la crisis del sector que requiere con urgencia la creación de medidas de intervención estatal contundentes, dentro de las cuales se destaca la necesidad de formalización y estabilización de la oferta de mano de obra que se necesita para la producción y recolección del grano, brindando así condiciones laborales óptimas para el productor y el recolector. El precio de mercado para los pequeños productores es considerablemente más alto para todos los países de la región (cifras año 2018); esto evidencia la vulnerabilidad a la que se enfrentan los productores, y es allí en donde necesitan la búsqueda de nuevas rentas, que en ocasiones, ante la falta de oportunidades y beneficios caen presos en la sustitución del cultivo legal por uno ilegal. Sin reformas radicales, la producción de café en el mediano plazo será inviable y los productores se verán obligados a migrar hacia cultivos verdaderamente rentables.

**Ilustración 2. Costos de producción del café (USD/Lb)**

<sup>1</sup> Ibid., p55

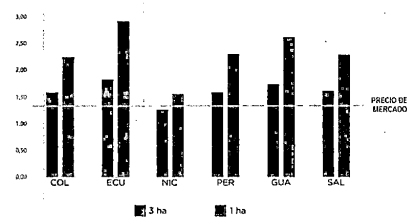
El mercado internacional del café ha evolucionado aceleradamente durante el último cuarto de siglo por el aumento en la productividad por hectárea cultivada en Brasil y Vietnam. Sin embargo, en Colombia el panorama es contrario: el aumento en los costos de producción, la disminución en la mano de obra disponible y la caída en la productividad por hectárea de café han provocado una pérdida importante de la participación en el mercado internacional. Para 1992, el país produjo 16 millones de sacos anuales, la mayor producción en su historia, mientras que para 2022 se producían sólo 15.2 millones, representando una caída del 21% en este periodo. En este orden de ideas, al principio de la década de los 90 la producción de Colombia equivalía al 17.8% de la producción mundial, mientras que el promedio de la segunda mitad de la década del 2010 fue de sólo 8.6%, como lo muestra la ilustración 1.

**Ilustración 1. Porcentaje de participación en la producción mundial de café. Sacos de 60 kg**



Fuente: Elaboración propia con base datos de International Coffee Organization (2023).

La realidad del sector cafetero en Colombia se puede empezar a dimensionar, entendiendo, por ejemplo, que el 96% de los productores nacionales tienen menos de 5 hectáreas y que estos pequeños productores representan el 70% de la producción nacional. Por tal razón, es esencial preservar no solo la estabilidad de sus ingresos sino lograr condiciones mínimas de seguridad social para el desarrollo de su actividad, incentivando así apertura de nuevas unidades productivas y relevo generacional para todas las etapas de la producción.



Fuente: (CARAVELA, 2018)

En la Tabla 1, se evidencia que los rubros con mayor participación en los costos de producción por hectárea en Colombia son la mano de obra y los fertilizantes, ocupando el 40.7% y el 15.1% respectivamente. Las condiciones sociales y económicas de los pequeños productores y los recolectores son precarias y el acceso a los servicios sociales del Estado es limitado. Con esta información se espera establecer los patrones de migración de los recolectores tanto geográfica como laboralmente, porque como se verá posteriormente la demanda de mano de obra en la caficultura supera a la oferta en el total, poniendo en riesgo la recolección del grano.

**Tabla 1. Estructura de Costos de producción (Porcentaje de los costos totales)<sup>2</sup>**

	Mano de Obra		Total (3)
	(1)	(2)	
1 Instalación			13.9
2 Control de Arvenes	9.1	1.3	10.4
3 Fertilización	2.2	13.0	15.1
4 Control Fitosanitario			
Broca	2.9	0.5	3.3
Roya	1.2	1.2	2.4
Otras Plagas	0.7	0.4	1.1
Otras Sostentamiento	1.3	0.2	1.5
5 Recolección	40.7		40.7
6 Beneficio			6.1
7 Administración y Costos Generales			6.2
8 Costos Totales (\$ por Hectárea)			100.0
9 De los Cuales Costos Variables			60.6

**b. La Federación Nacional de Cafeteros, el consumo interno y el monopolio del café tostado.**

<sup>2</sup> Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, p51

Esta sección busca exponer brevemente el rol de la Federación Nacional de Cafeteros, con el objetivo de dimensionar los retos que enfrentan los productores y recolectores de café después de que el grano sale de las unidades productivas. Dado el encargo de política pública que la ley 9 de 1991 le dio a la FNC se destacan dos frentes que son vitales para los propósitos de la presente iniciativa legislativa. El primero, relacionado con la promoción del consumo interno, y el segundo, con la comercialización internacional de la producción.

En el mercado del café la FNC va más allá de ser la administradora del Fondo Nacional del Café y cumple un rol importante dentro de la estructura del mercado cafetero en Colombia. A continuación, se pretende explicar cómo se estructura dicho mercado tanto por el lado de la oferta como el de la demanda.

En este mismo sentido, la FNC ejerce cuatro labores que hacen parte de su estructura interna. En las compras locales (Almacafé, cooperativas y otros intermediarios), en el mercado de derivados de café (tostadoras y trilladoras como Buencafé), en el mercado de tiendas de café (como Juan Valdez) y, finalmente, en el proceso de comercialización internacional.

Respecto al consumo interno, es importante destacar que a pesar de los últimos programas de incentivos como "Toma Café", el mismo no ha podido regresar a los niveles de consumo de mediados de los años 80, debido -en parte- al fin del subsidio al consumo. Sin embargo, a la hora de analizar los fundamentos que explican el bajo consumo histórico de café de las últimas décadas en Colombia, parece importante considerar la regulación de la calidad de la producción nacional.

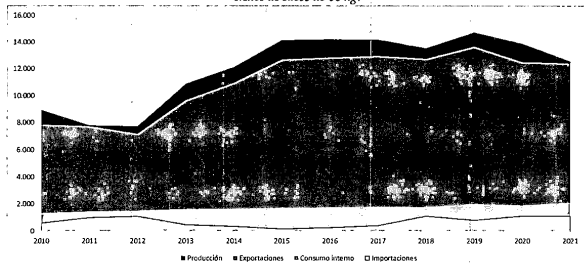
Por décadas, el consumidor colombiano ha tomado el café que proviene del procesamiento de la pasilla subsistente del café exportado o, peor aún, de las importaciones de los países vecinos. Según el Ministerio de Agricultura, entre 2010 y 2022, Colombia importó 499.630 toneladas de café verde para suplir el consumo interno por 552 millones de dólares, recursos que perdieron potencialmente los cafeteros colombianos, dicho fenómeno se evidencia en la Ilustración 3.

Sin lugar a dudas frente a esta situación, resultaría oportuno impactar el espacio del consumidor buscando un cambio de hábitos en la toma de café y el establecimiento del incentivo a la creación de denominaciones de origen y de cafés especiales, para aumentar positivamente la demanda interna, lo que en palabras de la Misión de

Estudios para la Competitividad de la Caficultura se concreta en: "la FNC ha menospreciado el potencial del mercado doméstico, que tradicionalmente ha sido abastecido con cafés de baja calidad. El consumo doméstico es muy bajo (en comparación por ejemplo a Brasil), y los colombianos carecen de conocimiento y sofisticación en el consumo del café"<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2014. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, p63

Ilustración 3. Tendencias del café verde en Colombia  
Miles de sacos de 60 kg.



Fuente: Elaboración propia con datos históricos del FNC (2021) e ICO (2021)

Así mismo, no solo los reducidos o nulos márgenes de rentabilidad o el bajo consumo interno afectan al caficultor, sino que, además, aquel se ve presionado por la estructura del mercado internacional del grano, ya que este es dominado por un reducido número de multinacionales (Kraft, Nestlé, etc.), las cuales compran casi la mitad de la cosecha mundial. Ante este contexto, las instituciones cafeteras deben aunar esfuerzos para mejorar los precios para los caficultores a través de potencializar el mercado nacional y de generar valor agregado al café que sale de las fincas.

Particularmente, inversores de capital, entre los que se incluye el Grupo Santo Domingo y los Van Damme de Bélgica (Socios fundadores de AB Inbev), se han enfocado en la compra de empresas procesadoras de café molido e instantáneo. Con base en la información suministrada por medios de comunicación<sup>4</sup>, la empresa Jacobs Douwe Egberts (JDE), la cual resultó de la fusión entre D.E Master Blenders y la división de café de Mondelez, se convirtió en el segundo actor del mercado de café tostado e instantáneo que mueve anualmente US\$84.500 millones, dicha

<sup>4</sup> <http://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/jacobs-douwe-egberts-nueva-segunda-compania-cafe-mas-grande-del-mundo/211935>

empresa que ahora tiene aproximadamente un 16% del mercado tendrá ventas anuales superiores a los US\$13.000 millones.

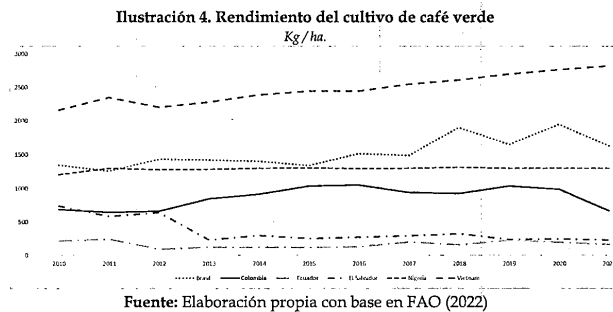
En conclusión, el mercado de café se ve amenazado por oligopsonios que quieren controlar el mercado y el precio, yendo en detrimento de los productores y caficultores, circunstancia que afectará en mayor medida aquellos que sean menos productivos. Adicionalmente, frente al bajo consumo de café interno comparado con el de otros países, se hace necesario promover el consumo, por lo que la presente ley contempla incluir en el PAE (Plan de Alimentación Escolar) una medida que incluya una toma de café en las raciones diarias, adicionalmente, de unas compras institucionales de café que promuevan el desarrollo del consumo de la producción nacional, reemplazando así las importaciones de café para el consumo local.

**c. Investigación y apoyo técnico**

Un eslabón importante en la cadena de producción del café es la investigación científica y el apoyo técnico dado a los caficultores. En este sentido la FNC toma las medidas y acciones respectivas, sin embargo, no necesariamente se llega a todos la población del sector, quedando vacíos porque en últimas son oportunidades perdidas para mejorar la calidad de los granos sembrados, de aumentar la formación de los caficultores, la oferta de café al mercado nacional e internacional y las perspectivas futuras de producción. De las decisiones que tome la FNC en estos sectores depende en gran medida la competitividad del sector del café.

A pesar de que la FNC y Cenicafé, decidan sobre el destino de los recursos de investigación para el sector del café y conduzcan los contenidos de las formaciones de los caficultores y los apoyos técnicos, esto no se ha reflejado significativamente en el consolidado de la productividad del sector. En Colombia, en el periodo 1990-2013, la productividad disminuyó 13%. En el mismo lapso, la productividad en Vietnam aumentó 280%, en Honduras 85%, en Nicaragua 142% y en Brasil 185% (arábiga). Si tomamos el periodo 2010-2021, observamos que el rendimiento en Colombia no es lo suficientemente significativo: la productividad en una década solamente creció en 34%. En 2012, el país tuvo 931.000 hectáreas sembradas, y el rendimiento / hectárea, en sacos de café verde fue por 60 kg fue de 8.32, mientras que el mayor rendimiento presentado fue en 2019, con un rendimiento de 17.28 por hectárea sembrada. De acuerdo con la FAO, a pesar de que la productividad en el

país creció en 43%, pasando de 688 a 986 kg/ha, aún sigue siendo particularmente inferior con respecto a Vietnam, Brasil y Nigeria.



**III. Mercado laboral Cafetero.**

La crisis estructural de la caficultura, que se evidencia en la pérdida de participación en el mercado internacional, gira en torno al productor y al recolector de café. Con base en los datos proporcionados por el Banco Mundial, para Colombia en 1981 la agricultura representaba el 19,4% del PIB y en 2020 esta proporción llegó a ser del 7,6% del PIB. En las economías desarrolladas es aún menor dicha proporción, por ejemplo, para Francia en ese mismo año el sector agrícola representaba el 4% del PIB y en 2020 fue del 1,6% del PIB. Por el contrario, el sector servicios a través de los años ha aumentado la participación en el PIB, para Colombia en 1981 el sector servicios ocupa el 48,7% del PIB, para 2020 ocupaba el 68% del PIB.

De la misma forma, el número de empleos en el sector servicios sobre el total de empleos ha venido aumentando en las economías desarrolladas, en el caso de Francia en 1981 representaba el 57% de los empleos, mientras que en 2020 representó el 77% de los empleos. Mientras que para Colombia, en 1985 representaba el 6% de

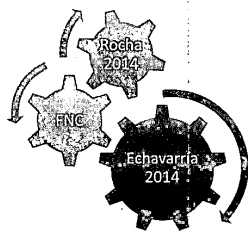
la fuerza laboral, en 2020 representó el 64%, sin embargo, durante los últimos años la tendencia se ha mantenido al alza.

De otro lado, el número de empleos en la agricultura sobre el total de empleos en la economía, para Colombia en 1985 fue del 24% mientras en 2020 fue de 16%. Dicho fenómeno en los 80's, se explica principalmente por el auge del sector cafetero para la década. Sin embargo, se observa que recientemente la proporción de empleados en la agricultura sobre la masa laboral ha venido disminuyendo debido al desplazamiento forzado y el aumento de las oportunidades laborales en las ciudades. Por otro lado, en Francia esta proporción fue del 6% en 1985 mientras que en 2020 fue del 3%. De estas dos proporciones, se puede concluir que si bien en Colombia la proporción de empleados en el sector agrícola ha aumentado desde 1985 esta tendencia se ha revertido.

Los fenómenos sociales y económicos anteriormente expuestos, que explican estos cambios en el mercado laboral, están asociados a los episodios frecuentes y sostenidos de violencia que han desplazado la población rural a las ciudades. En 1981 la población rural representaba el 36% de la población total, mientras que en 2020 fue 19%. Esta disminución se explica en parte por las oportunidades que encuentran los jóvenes en las ciudades para conseguir un ingreso estable, oportunidades de estudio, capacitación técnica y de servicios de salud, por lo que la población rural es cada vez más vieja y escasa.

Con base en la información suministrada por el Banco Mundial y los diferentes estudios sobre la caficultura colombiana, esta sección se articulará a través de tres engranajes. El primero de ellos, analizará el estudio realizado por Rocha (2014) para la OIT (Organización Internacional del Trabajo), el cual permite hacer conclusiones con respecto a la demanda y oferta de trabajadores en el sector. Con el segundo, complementado con los datos suministrados por la FNC, se articulará el argumento de Rocha (2014) para concluir que el déficit en la caficultura en el largo plazo va a ser mayor; y con el tercero y último, con base en los datos de Echavarría (2014) y en línea con las dos conclusiones anteriores, se estudiarán algunos indicadores de la fuerza laboral con el objetivo de dejar presentes las motivaciones de la presente Ley. (Ver Ilustración 3.)

Ilustración SEQ Ilustración \* ARABIC 4. Engranaje



De acuerdo al estudio realizado por Rocha (2014), en el mercado laboral cafetero de 2012, hubo 703 mil ocupados para suplir una demanda de 714 mil trabajadores en el sector; sin embargo, los resultados son dispares a nivel departamental. De acuerdo con la Tabla 2, La demanda de trabajadores en los departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas, Tolima, Antioquia, Magdalena, Cundinamarca y Cesar es deficitaria en un 39,10%, la cual es compensada estacionalmente por los departamentos donde existe un superávit de mano de obra. Dicho fenómeno es explicado por la época del año en la que se realiza la recolección y que permite que los recolectores migren a diferentes partes del país aprovechando así para obtener un ingreso estable a lo largo del año.

La mano de obra deficitaria de los departamentos del centro y norte del país (eje cafetero), donde las condiciones laborales son mejores, es suplida por el exceso de oferta de los departamentos del sur del país, en especial de Huila y Cauca. A pesar de que dichos movimientos suplen las necesidades de mano de obra en los departamentos deficitarios, a largo plazo la brecha entre la oferta y demanda de trabajo tenderá a ser mayor al 2% actual de déficit.

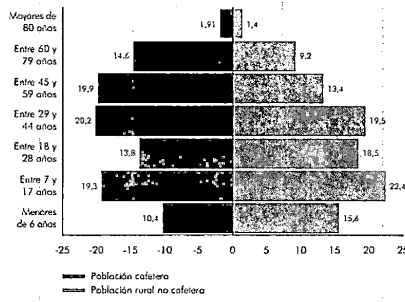
Tabla 2. Oferta y Demanda laboral cafetera en 2012.

Departamento	Oferta	Demanda	Oferta-Demanda
Tolima	54.212	87.698	(33.486)
Antioquia	75.219	106.740	(31.521)
Risaralda	16.486	42.576	(26.091)
Caldas	40.396	63.750	(23.354)
Magdalena	2.010	15.116	(13.105)
Cundinamarca	18.359	27.941	(9.582)
Quindío	14.881	23.924	(9.043)
Cesar	13.628	18.497	(4.859)
Bovacá	6.784	6.764	20
Otros	5.650	-	5.650
Nariño	31.698	29.682	2.016
Santander	40.532	37.325	3.206
Norte de Santand	26.360	19.878	6.483
Hulla	134.464	112.321	22.142
La Guajira	25.350	3.014	22.336
Valle del Cauca	83.365	55.819	27.546
Cauca	106.127	63.447	42.680
Total Nacional	702.691	714.491	(11.800)

Fuente: Rocha (2014)

De acuerdo con la base de datos del SICA (Sistema de Información Cafetera) y como se muestra en la Ilustración 4, en Colombia hay 540.355 cafeteros. La pirámide poblacional en los hogares cafeteros continúa adelgazándose al tiempo que la parte más alta de la pirámide se ensancha, revelando el mayor envejecimiento de la población cafetera. La población menor de 28 años representa el 43,5%, este mismo grupo en los hogares rurales no cafeteros alcanza el 56,5%. Entre tanto, la población mayor de 60 años en los hogares cafeteros es del 16,5% en comparación con el 10,6% de los hogares rurales no cafeteros (FNC, 2021).

Ilustración 5. Distribución de los caficultores colombianos, según rango de edad.

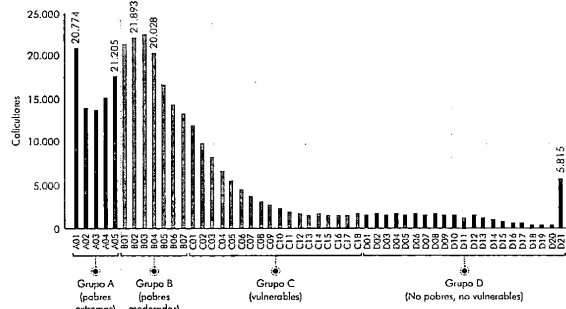


Fuente: SICA, 2021.

De los cafeteros registrados en el SICA, 281.379 se encuentran clasificados por el SISBEN IV. El 54,4% de los productores cafeteros está en pobreza o en vulnerabilidad a la pobreza. El 15,6% de los productores cafeteros se encuentra en la pobreza extrema, 25% en la pobreza moderada y 13,8% es vulnerable a ser pobre. El análisis por subgrupos del Sisbén evidencia, en un extremo, que 20.774 productores se encuentran en los niveles más precarios de ingresos (grupo A01) sobre los cuales se deberían priorizar buena parte de los esfuerzos en Desarrollo Social, ver Ilustración 6. En el otro extremo, se encuentran 5.815 productores, los cuales deberán comenzar una transición hacia los regímenes contributivos del Sistema de Protección Social (FNC, 2021).

Se debe tener en cuenta que los caficultores registrados en el SICA no incluyen el total de la población de recolectores y como se vio en la sección anterior existen caficultores que son netamente recolectores. En otras palabras, dado que más del 70% de la producción nacional de café es llevada a cabo por pequeños productores, estos también recolectan café en otras fincas diferentes a las suyas. Estos hechos son síntomas de las precarias condiciones económicas de los recolectores, quien en su mayoría gana solo lo necesario para subsistir o menos.

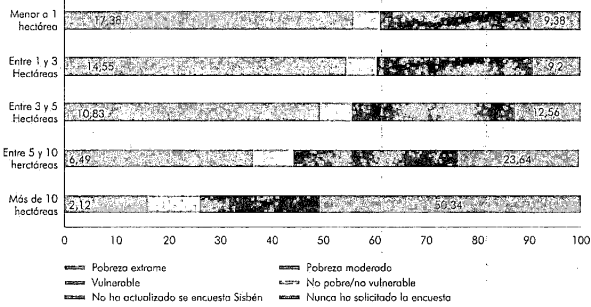
Ilustración 6. Distribución de los productores de café.



Fuente: (FNC, 2021)

En Colombia, la pobreza se relaciona de forma negativa con el tamaño del cultivo del café. Mientras que el 17,38% de los hogares caficultores que poseen como máximo una hectárea se ubica en la clasificación de pobreza extrema, tan solo el 2,1% de hogares es clasificado en esta categoría cuando cuentan con más de 10 hectáreas. (Ilustración 7). Allí se detalla cómo disminuye la participación de los productores en pobreza extrema, en pobreza moderada y en vulnerabilidad conforme el tamaño del cultivo es mayor, al tiempo que ganan participación los grupos que están fuera de la pobreza y la vulnerabilidad (FNC, 2022).

Ilustración 7. Distribución de los productores cafeteros en los grupos del Sisbén IV por tamaño del cultivo



Fuente: (FNC, 2022)

Por último, según Echavarría (2014) en 2012, solo el 2% de los trabajadores cafeteros se encontraba cotizando al sistema de pensiones, mientras que, para el 2020, de acuerdo con cifras de la FNC este porcentaje aumentó a 8,5%. La proporción en relación con los trabajadores agrícolas es baja, algo cercano al 11,5% y en la industria y los servicios lo es aún más con un 35%. Este hecho implica que los cafeteros son vulnerables a los cambios en el mercado internacional del café, porque la mano de obra representa un porcentaje importante en los costos del café.

Lo mismo ocurre con la cobertura de seguridad social en el sector cafetero. Según Echavarría<sup>5</sup> (2014), el 92,5% de los caficultores está afiliado al sistema de salud (principalmente a través del SISBEN y del régimen subsidiado puesto que no tienen contratos escritos y no cotizan a partir de su trabajo), cifra levemente superior a la afiliación de los otros sectores agrícolas (90,3%). No obstante, las últimas cifras reportadas por el SISBEN IV, registran un 87,7%.

Importante subrayar, que sólo el 4% de los caficultores están afiliados a las pensiones, siendo la proporción más baja frente a los otros sectores agrícolas, mientras 11,5% del resto de los campesinos colombianos están afiliados a pensiones.

<sup>5</sup> Ibid., p68

Tabla 3. Población Afiliada al Sistema General de Seguridad Social y Régimen de los Afiliados.

Inclusión social - Protección Social	Encuesta sobre condiciones de vida en los hogares cafeteros (2004)	SISBEN III	Sisbén homologado barrio Sisbén IV y registro social de hogares (2020)
Población afiliada al sistema de salud (%)	72,9	84,4	87,7
Productores en hogares beneficiados de transferencias gubernamentales			63,9
Productores que cotizan a pensión (%)			4,5
Productores que cotizan a BEPS			8,5

Fuente: Elaboración propia con base en FNC (2021)

En conclusión, para que la comercialización y producción del café sea viable y se supere la crisis actual se debe aumentar el bienestar de los productores y recolectores de café, facilitándoles el acceso a seguridad social (SISBEN, Régimen Subsidiado de Salud y BEPS) a través de los mecanismos que se dispongan en el articulado de la presente Ley. Con esto no solo se garantiza el bienestar de los actuales recolectores y productores más pobres si no que se generan los incentivos necesarios para que haya relevo generacional.

a. Beneficios Económicos Periódicos y financiación.

Los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo, son un programa de ahorro voluntario para la vejez, impulsado por el Gobierno Nacional que favorece a millones de colombianos que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que, habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla.

Los BEPS le permiten al afiliado ahorrar la cantidad que quiera y cuando pueda, sin multas o intereses de mora en caso de no poder realizar aportes. Además, el

Gobierno Nacional premia el esfuerzo al ahorro entregando un subsidio del 20 por ciento sobre lo que se haya ahorrado.

Estar en el programa BEPS, es tener la oportunidad de iniciar un ahorro que será disfrutado en la vejez como una forma de ingreso. Este ahorro voluntario por ser flexible en su monto y periodicidad les permitirá a los afiliados administrar de una mejor forma los ingresos de la etapa productiva. Se le permite al afiliado ahorrar desde COP\$5.000 hasta un máximo de COP\$1.390.000 por año.

Para acceder al beneficio, se deben cumplir los siguientes requisitos: para el caso de las mujeres, haber cumplido 57 años y, para los hombres, haber cumplido 62. También, que el monto de los recursos ahorrados, más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima. Así mismo, que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.

Para acceder a los BEPS, de acuerdo con la resolución número 3143 de 2021, las personas clasificadas en los grupos A, B y C, hasta el subgrupo C12 de la encuesta Sisbén Metodología IV podrán hacer el proceso de inscripción al Programa de Subsidio de Aporte para Pensión.

**Tabla 4. Grupos de SISBEN que pueden aplicar al programa BEPS.**

Grupo	A	B	C
Subgrupo	A1-A5	B1-B7	C1-C12

Como se estudió en secciones anteriores, el acceso a la seguridad social no solo es un incentivo para las nuevas generaciones si no que es la posibilidad para las personas que ya no alcanzan a cotizar para su pensión para que accedan a un auxilio para su vejez.

Por otro lado, se considera necesario extender la aplicación del piso de protección social que se introdujo en el Plan Nacional de Desarrollo en beneficio de los caficultores que, por la estacionalidad y tiempos de cosecha, pueden llegar a percibir en 1 o 2 meses más de 1 SMLMV, pero cuyos ingresos en promedio en el año no superan dicho monto. Bajo la redacción actual de la norma, estos caficultores se quedan por fuera del ámbito de aplicación del piso mínimo. Pero, dadas las

restricciones presupuestales del Gobierno, es necesaria la creación del programa de donación voluntaria "Quiero a los cafeteros" el cual permitirá recolectar recursos adicionales para asegurar mejores posibilidades y condiciones sociales para la etapa de vejez de los recolectores y caficultores más pobres.

**IV. Reflexiones**

**a. Brasil**

En dos décadas Brasil ha logrado ampliar su producción de café un 86%, pasando de 27 millones a 58 millones de sacos, aumentando su participación en el mercado internacional, al pasar de 29% a 35%. En el mismo lapso, la productividad por hectárea aumentó por tres, elevándose a más de 1.700 kg por hectárea. Adicionalmente, en el último cuarto de siglo, la agricultura brasileña ha crecido a más del doble que el promedio nacional. En contraste, en Colombia el sector cafetero ha crecido a ritmos insuficientes e inferiores al promedio nacional. En el mismo periodo de comparación, la producción y productividad de café ha disminuido y nuestra participación en el mercado internacional del café se ha evaporado. La productividad de Colombia en el año 2010 y en la actualidad es la mitad de la brasileña, lo que evidencia un fuerte rezago (International Coffee Organization, 2022).

La fortaleza de la economía agrícola brasileña se ha fundamentado en combinar la inversión del sector privado de gran escala con la participación de los pequeños productores enmarcados y protegidos bajo la organización de grandes cooperativas fortalecidas y una constante inversión en la investigación de nuevas tecnologías.

**b. Vietnam**

Según la FAO<sup>6</sup>, las áreas de café de Vietnam crecieron 23.9% anualmente durante la década de 1990. En 1997, el país era ya el cuarto exportador del mundo después de Brasil, Colombia e Indonesia. Sólo tres años después, Vietnam sobrepasó a Indonesia y a Colombia para convertirse en el segundo mayor exportador del mundo. Durante el año 2012, las exportaciones alcanzaron un aumento récord de más de 30% a 1,7 millones de toneladas. Ese nivel de exportación superó a la primera posición de Brasil. Actualmente, el café robusto de Vietnam representa el 70% del café que se comercializa en el mundo.

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

**V. Bibliografía.**

CARAVELA. (2018). Caravela Coffee: We Make Coffee Better - Coffee Importer and Exporter. Retrieved June 23, 2022, from <https://caravela.coffee/>

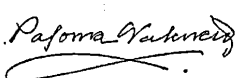

Echavarría, J. J., Esguerra, P., McAllister, D., & Robayo, C. F. (2014). Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.

FNC. (2021). Ensayos de economía cafetera. <https://federaciondefeteros.org/app/uploads/2021/06/Economia%CC%81a-Cafetera-No.-34.pdf>


International Coffee Organization. (2022). *Historical Data on the Global Coffee Trade*. International Coffee Organization. Retrieved June 23, 2022, from [https://www.ico.org/new\\_historical.asp](https://www.ico.org/new_historical.asp)

Rocha García, R. (2014). Informalidad Laboral Cafetera: Rasgos, Determinantes y Propuestas de Política.

Cordialmente,

 Paloma Valencia Laserna Senadora de la República	 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca
--	--

 HR. YENCIA SUGEIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas	 PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República
 OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 Enrique Cabrales Baquero Senador de la República Centro Democrático
 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
	 ENRIQUE CABRALES BAQUERO

José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Centro Democrático	Senador 
---	--

 Alejandro Caballero  
 Clara Fajardo  
 Jhon Peñaranda  
 Aponso Giraldo  
 Carlos Giraldo  
 Aude  
 Claudia Telez  
 Senadora  
 FABIAN DIAZ  
 Gustavo Moreno Hurtado  
 Virsini  
 Aude

**Articulado**

**Proyecto de Ley No. 154 de 2023**

Por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación Quiero a los cafeteros. Se declara el café como bebida nacional. y se crea el el piso mínimo de protección social.

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** Objeto. La presente ley tiene tres propósitos: a) crear el programa de donación voluntaria "Quiero a los cafeteros"; b) Declarar el café como bebida nacional; etc) Incentivar el consumo interno.

**Artículo 2°. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, aplican las siguientes definiciones:

**1. Pequeño productor:** Persona natural que explota o ejerce el control técnico, económico, administrativo sobre un área de café o finca cafetera mediante la toma de decisiones de siembra, eliminación o zoqueo del lote, entre otras, y cuyos activos no superan el equivalente a doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) siempre y cuando el 75% de sus activos estén invertidos en el sector cafetero y no menos de las 2/3 partes de sus ingresos provengan de dicha actividad.

**2. Recolector de café:** Personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con el mantenimiento de la plantación y por medidas durante la recolección de las cosechas del café, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las

realicen. En ese sentido, la presente ley reconoce que el recolector de café puede ser considerado trabajador dependiente, contratista o independiente por cuenta propia.

**CAPÍTULO I**

**Programa de donación "Quiero a los Cafeteros" y el fondo para la vejez de los cafeteros.**

**Artículo 3°. Programa de donación Quiero a los Cafeteros.** Autorícese al Gobierno Nacional la creación del programa de donación voluntaria por parte de los compradores y consumidores de café o sus productos derivados denominado "Quiero a los Cafeteros". Tendrá como propósito el recaudo organizado de aportes voluntarios hasta por el 20% del precio pagado por la compra de café en cualquiera de sus formas o productos con café. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Los recursos recaudados por este programa se destinarán con exclusividad al Fondo para la vejez de los Cafeteros.

**Artículo 4°. Fondo para la vejez de los Cafeteros.** Con el fin de administrar los recursos que se recauden por concepto del programa Quiero a los Cafeteros, créese un patrimonio autónomo Fondo para la vejez de los Cafeteros cuyos recursos se destinarán de manera exclusiva la financiación de programas orientados a generar ingresos durante su vejez a los pequeños productores y recolectores de café. Deberá ser administrado por una fiduciaria de reconocida idoneidad, y de conformidad con los requisitos y condiciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional. La Junta Directiva del patrimonio autónomo deberá estar integrada por representantes del Gobierno Nacional y del gremio cafetero en Colombia.

**Parágrafo.** El gobierno reglamentará la materia en un periodo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**CAPÍTULO II**

**De la declaratoria del café como bebida nacional**

**Artículo 5°. Declaratoria del café como bebida nacional.** Declárase al café de Colombia como producto y bebida nacional en razón de su relevancia histórica, social, económica y cultural.

**CAPÍTULO III**

**De la promoción del consumo interno**

**Artículo 6°. Promoción del consumo interno de café colombiano:** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, diseñará e implementará, estrategias de promoción del consumo de café colombiano, tanto en el exterior, como en el interior del país.

**Parágrafo:** La promoción del consumo de café colombiano, deberá fundamentarse en estrategias de largo plazo, donde se estimule la demanda efectiva y se fortalezca la oferta con innovación.

**Artículo 7°. Compras de café colombiano por parte de las entidades públicas o de economía mixta.** Las entidades públicas o de economía mixta del Estado colombiano

de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que le sea aplicable, cuando compren café, preferirán los cafés locales, producidos en Colombia.

**Parágrafo.** Toda compra de café por parte de las entidades públicas o de economía mixta, deberá ser realizada tomando en consideración los términos de la Ley 816 de 2003, a través de la cual se busca apoyar a la industria nacional a través de la contratación pública.

**Artículo 8º. Inclusión del café en programas de alimentación.** El Estado adoptará acciones para fomentar la oferta y el consumo de café en el marco de los programas de alimentación financiados con recursos públicos, siempre y cuando sea permitido, de acuerdo a las condiciones nutricionales de cada programa. Para ello en un plazo no mayor a seis (6) meses el Ministerio de Salud y Protección Social dispondrá una actualización de los resultados de estudios existentes sobre el café en la salud, y determinará la viabilidad de incluirlo en la alimentación infantil, de adultos y adultos mayores financiados por el Estado. Hecha la determinación, si resultará favorable se procederá en un término no mayor a 6 meses a incluirlo en dichas dietas.

**CAPÍTULO IV.  
Piso mínimo de protección social.**

**Artículo 9º. Acceso al piso de Protección Social.** Los pequeños productores y recolectores de café que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente - SMLMV deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos - BEPS como mecanismo de

protección en la vejez y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS siempre y cuando no superen el tope de ingresos de (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en promedio durante un (1) año calendario.

En estos eventos el aporte al programa de los Beneficios Económico Periódicos - BEPS deberá ser asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador o contratista. De este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo. Sin perjuicio de lo anterior, las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social de que trata este artículo y serán los responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo. En todo caso, las personas deberán cumplir con los requisitos de acceso o pertenencia a los diferentes componentes del piso de protección social.

**Parágrafo primero.** En ningún caso el ahorro en el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos podrá ser inferior al tope mínimo establecido para ese Servicio Social Complementario.

**Parágrafo segundo.** El Gobierno nacional reglamentará la materia; así mismo podrá establecer mecanismos para que los pequeños productores y recolectores de café al programa BEPS, realicen ahorros en este servicio social complementario de forma conjunta con la adquisición de bienes y servicios, y para que los trabajadores dependientes cobijados por el presente artículo tengan acceso al sistema de subsidio familiar.

**Artículo 10º. Costos y deducciones imputables al IBC de los pequeños productores y recolectores de café.** Los pequeños productores y recolectores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente (smmlmv) que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado - IVA. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.

Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización -IBC de los trabajadores independientes por cuenta propia que clasifiquen como pequeños productores y recolectores de café en los términos de la presente Ley, se entenderá que los costos y deducciones que se pueden imputar a la base mínima corresponden en el mismo porcentaje y alcance a los costos y deducciones inherentes a la mano de obra en los cultivos de café de que trata el artículo 66-1 del Estatuto Tributario.

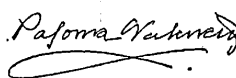
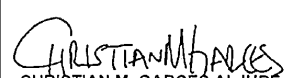
**Artículo 11.** Facúltase al Ministerio de Educación Nacional (MEN), en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), para que diseñe, estructure e implemente en la malla curricular de las instituciones educativas oficiales, una cátedra de educación en temas concernientes al sector agropecuario, de carácter obligatorio, la cual busque recuperar el interés y dotar de conocimiento a los estudiantes del ciclo básico, para ser agentes del cambio en la ruralidad colombiana.

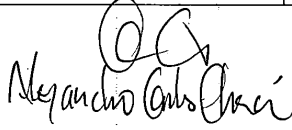
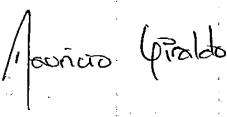
**PARÁGRAFO 1:** En las zonas cafeteras del país, esta cátedra se concentrará particularmente en temas relacionados con la cultura cafetera.

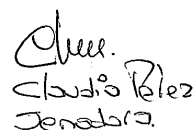
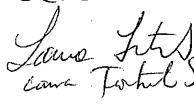
**Artículo 12º. Reglamentación.** El Gobierno Nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.

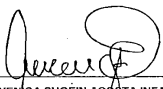


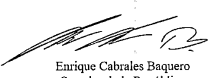
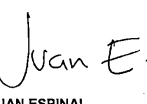

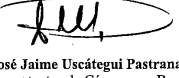
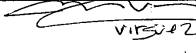
**Artículo 13º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

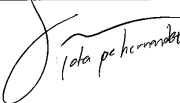
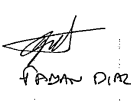
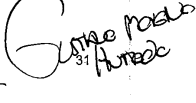
Cordialmente,

 Paloma Valencia Laserna Senadora de la República	 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca
---	--

 HR. YENICÁ SUGÉIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República
 OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 Enrique Cabrales Baquero Senador de la República Centro Democrático
 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	 ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 José Jaime USCátegui Pastrana Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Centro Democrático	 Virguez

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
 Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 19 del mes Septiembre del año 2023  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N°. 154 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: Hos. Paloma Valencia, Paola Holguin, Enrique  
Cabrales, Angelica Lozano, Alejandro Carlos Chacón,  
HR. Christian Garces, Yenicá Acosta, Olfmes Echeverría,  
Oscar Darío Pérez, Juan Espinal y otros firmes

SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 19 de Septiembre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 154/23 Senado "POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA CONTRIBUIR AL BIENESTAR DEL SECTOR CAFETERO, SE INCENTIVA EL CONSUMO INTERNO, SE AUTORIZA LA CREACIÓN DEL PROGRAMA DE DONACIÓN QUIERO A LOS CAFETEROS, SE DECLARA EL CAFÉ COMO BEBIDA NACIONAL Y SE CREA EL PISO MÍNIMO DE PROTECCIÓN SOCIAL", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PALOMA VALENCIA LASERNA, ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, CLAUDIA PÉREZ GIRALDO, MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ, YENICÁ SUGÉIN ACOSTA INFANTE, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, PAOLA HOLGUÍN MORENO, ANGÉLICA LOZANO CORREA, FABIAN DÍAZ PLATA, JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ, GUSTAVO MORENO HURTADO, CARLOS GUEVARA VILLABÓN, ANA PAOLA AGUDELO, ANTONIO CORREA JIMÉNEZ, MANUEL VIRGUEZ PIRAQUIVE; y los Honorables Representantes CHRISTIAN GARCÉS ALJURE, OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA, JUAN ESPINAL, OSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA, JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 19 DE 2023**

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

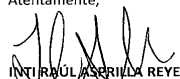
**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2023 SENADO**

*por el cual se modifica y adiciona el Decreto Ley 262 de 2000 con el fin de adicionar de financiación de los concursos públicos en la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, D.C, septiembre de 2023</p> <p>Señores,</p> <p><b>Presidente</b>  <b>IVÁN LEONIDAS NAME</b>                  Senador de la República</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b>                  Secretario General                  Senado de la República de Colombia</p> <p><i>Referencia: Proyecto de Ley "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto Ley 262 de 2000 con el fin de adicionar de financiación de los concursos públicos en la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones."</i></p> <p>Radico ante usted el presente Proyecto de Ley "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto Ley 262 de 2000 con el fin de adicionar de financiación de los concursos públicos en la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones." En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.</p> <p>De las y los Honorables Congresistas,</p>  <p><b>INTI RAÚL ASPRIILLA REYES</b>                  Senador de la República                  Partido Alianza Verde</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NO. 155 DE 2023</b></p> <p><i>"Por el cual se modifica y adiciona el Decreto Ley 262 de 2000 con el fin de adicionar de financiación de los concursos públicos en la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones."</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b>  <b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º. Adición artículo 192 del Decreto Ley 262 de 2000.</b> Adiciónese el parágrafo segundo al artículo 192 del Decreto Ley 262 de 2000</p> <p>Parágrafo segundo:</p> <p><b>FINANCIACIÓN DE LOS CONCURSOS.</b> Los concursos o procesos de selección que realice la Procuraduría General de la Nación, con el fin de proveer los cargos de carrera, serán financiados con los recursos percibidos a través de derechos de inscripción que deberán pagar los aspirantes. El faltante será cubierto con el presupuesto general de la Entidad.</p> <p>Los derechos de inscripción serán diferenciados dependiendo el empleo al que se aspire.</p> <p>Para los empleos de nivel técnico y asistencial será el equivalente a un salario mínimo legal diario. Para empleos pertenecientes a los otros niveles será el equivalente a un día y medio de salario mínimo legal diario.</p> <p>Con el fin de garantizar la plena eficacia del objeto del régimen de carrera de la Entidad, dispuesto en el artículo 183, los procesos de selección serán permanentes con el fin de garantizar en todo momento disponibilidad para la provisión de las vacantes de carrera que se presenten en cualquier nivel dentro de la Procuraduría General de la Nación, y en todo caso, cada vez que exista un número de doscientas (200) vacantes por proveer.</p> <p><b>Artículo 2º. Vigencia.</b> El presente proyecto de ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>INTI RAÚL ASPRIILLA REYES</b>                  Senador de la República</p>
<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. OBJETO DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El presente proyecto de ley, se presenta en ejercicio de nuestro rol constitucional de legisladores y legisladoras y tiene por objeto principal agregar los mandatos legales que permitan la materialización del principio del mérito dentro del sistema especial de carrera administrativa de la Procuraduría General de la Nación, adicionando las disposiciones legales que permitan la implementación del cobro de los derechos de participación en los concursos públicos de méritos y, permitiendo, a su vez, que se realicen concursos de manera frecuente a efectos de garantizar la eficiencia de la entidad y la igualdad de oportunidades para acceder a ella, limitando criterios discrecionales o de otro carácter.</p> <p><b>2. CONTEXTO DE LA INICIATIVA</b></p> <p><b>2.1. La carrera administrativa como regla general para el acceso a los cargos y funciones públicas.</b></p> <p>El artículo 125 de la Constitución Política establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones allí previstas, y que el ingreso y ascenso se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes. Al respecto ha precisado la jurisprudencia constitucional:</p> <p><i>La Corte ha reiterado en su jurisprudencia que la carrera administrativa es el mecanismo por excelencia para el ingreso, permanencia, promoción y retiro a los empleos del Estado<sup>1</sup>, lo que significa su aplicación general, la interpretación restrictiva de las excepciones consagradas en la Constitución<sup>2</sup>, y que la adopción de nuevas excepciones, cuenten con fundamento legal, no contradigan la esencia misma de la carrera administrativa y tengan un principio de razón suficiente que las justifique<sup>3</sup>; lo anterior, con el fin de evitar que en contra de la Constitución, "la carrera sea la excepción y los demás mecanismos de provisión de cargos la regla general."<sup>4</sup></i></p> <p><sup>1</sup> Sentencia C-671 de 2001.  <sup>2</sup> Sentencia C-315 de 2007.  <sup>3</sup> Sentencia C- 588 de 2009.  <sup>4</sup> Sentencia C- 195 de 1994.</p>	<p>En la misma línea, se ha ocupado la Corte de precisar que:</p> <p><i>"la carrera administrativa se funda única y exclusivamente en "el mérito y la capacidad del funcionario público, mérito que, en tanto elemento destacado de la carrera administrativa, comparte el carácter de regla general que a ésta le corresponde, siendo en consecuencia el mérito el factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público"<sup>5</sup> y que estrechamente vinculado con el mérito se encuentra el concurso público como mecanismo establecido constitucionalmente para determinar el mérito de los aspirantes, y evitar que criterios distintos a él sean los factores determinantes del ingreso, permanencia y ascenso en la carrera administrativa, "constituyéndose el concurso en un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impedir que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios subjetivos e irrazonables"<sup>6</sup>.</i></p> <p>En conclusión, el constituyente de 1991, estableció la carrera administrativa como eje definitorio del Estado Social de Derecho, el cual se desarrolla a través del principio del mérito con la aplicación de concurso de méritos, para el acceso a los cargos y funciones públicas en igualdad de oportunidades.</p> <p>Por su parte, el artículo 279 de la Constitución Política de Colombia, señala que <i>"La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo"</i>.</p> <p>Atendiendo las anteriores disposiciones y en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el numeral 4 del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 262 de 2000, "Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos".</p> <p><sup>5</sup> Sentencia C- 588 de 2009.  <sup>6</sup> Sentencia C- 588 de 2009.</p>

Considerando que el ingreso a los cargos públicos se realiza previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones fijados en la ley para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes, en el Plan de Gobierno 2022- 2026, del Presidente Gustavo Francisco Petro Urrego – Colombia Potencia Mundial del Vida, en el punto 4. De la “*Democratización del Estado, Libertades Fundamentales y Agenda Internacional para la Vida*”, específicamente en el subtema 4.3, *Democratización del Estado del Estado y la Erradicación del régimen de corrupción*, se estableció:

*Fortalecimiento de la carrera administrativa. Protegeremos la Función Pública, consolidando la carrera administrativa y eliminando la contratación precaria para garantizar continuidad y compromiso de los equipos de trabajo. Suprimiremos las nóminas paralelas, ejerceremos mejor control del talento humano y dignificaremos el servicio público. Eliminaremos la tercerización y la intermediación privadas en los aspectos administrativos, técnicos y financieros en tareas esenciales del Estado.*

En este sentido, Gobierno Nacional, se propuso como objetivo la eliminación de la provisionalidad como regla general de ingreso a la función pública y la eliminación de la contratación precaria, afirmando que el ingreso a los cargos públicos debe darse en igualdad de condiciones para todos y dignificando el servicio público, sin ningún tipo de discriminación en razón de la edad, sexo, ideología política, u otra, lo cual contribuye con la eliminación de la corrupción, el respeto de la autonomía y la seguridad jurídica. Dicha fórmula, incluso, se repite en similares términos en el artículo 183 del Decreto ley 262 de 2000, al establecer que el régimen de carrera de la Procuraduría tiene “*por objeto garantizar la eficiencia de la entidad y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso a ella, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascender...*”, añadiendo que para alcanzar tal objetivo “*el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera de la Procuraduría se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que las consideraciones de raza, religión, sexo, filiación política u otro carácter, puedan influir sobre el proceso de selección*”.

**2.2. Los concursos de méritos en la Procuraduría General de la Nación y la imposibilidad presupuestal para realizarlos.**

El Decreto Ley 262 de 2000 en su artículo 183, como se dijo, define que “*La carrera de la Procuraduría es un sistema técnico de administración de personal, que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la entidad y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso a ella, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascender, como también establecer la forma de retiro de la misma*”. No obstante, no existe una disposición en tal sistema de carrera que, de manera inequívoca, imprima la obligación de adelantar concursos de méritos de manera que, en todo momento, exista disponibilidad para la provisión de las vacantes de carrera que se presenten en cualquier nivel dentro de la entidad.

Convocatorias 2012	Resolución 254 del 09 de agosto de 2012
Convocatorias 2015 Concurso Procuradores Judiciales	Resolución No. 040 del 20 de enero de 2015
Convocatorias 2015	Resolución No. 332 del 12 de agosto de 2015
Concurso Convocatorias 015 a 128 de 2015	

Han transcurrido más de 8 años desde la realización del último concurso de méritos y la Entidad ha manifestado que debido a la inexistencia de recursos económicos, en la actualidad no se ha podido adelantar la planificación de un nuevo proceso de selección, esta situación constituye un claro incumplimiento de los mandatos constitucionales (art. 125) y legales (arts. 182 y ss. Dto. ley 262 de 2000), limita la posibilidad de acceso a la entidad para nuevos ciudadanos y genera que la provisionalidad se haya ido convirtiendo, paulatinamente, en la regla general, y la carrera, en la excepción.

La Procuraduría General de la Nación ha indicado que:

*“Teniendo en cuenta que según el ciclo y cronograma del trámite presupuestal necesario para obtener recursos para cualesquiera gastos, incluidos los procesos de selección, requiere actuación desde el año inmediatamente anterior”, la entidad no podrá adelantar gestiones presupuestales con miras a tales efectos antes de la vigencia 2024, habida cuenta que en 2022 y en 2023 no se le asignaron los recursos correspondientes, siendo preciso señalar que realizar la solicitud de recursos no garantiza que efectivamente sean asignados.*

*En tratándose del ciclo presupuestal el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP-8, en el Capítulo 5 del Módulo de Presupuesto Público (Cronograma de la programación, presentación y aprobación del presupuesto general de la Nación), resume veinticuatro (24) pasos previos a surtirse entre los meses de febrero y diciembre de cada anualidad para incorporar, efectivamente, recursos en el Presupuesto General de la Nación del año inmediatamente posterior.*

Según la PGN el Gobierno Nacional no ha aprobado la partida presupuestal necesaria para adelantar el concurso de méritos, a pesar de haberlos solicitado.

<sup>7</sup> Teniendo en cuenta que para el caso de la PGN las listas de elegibles de los últimos concursos estuvieron vigentes hasta 2019.  
<sup>8</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo3/pdf/presupuesto%20publico.pdf>

De hecho, en la Procuraduría General de la Nación, al día de hoy, existe un total de 1370 cargos de la planta global que se encuentran vacantes sin titulares de carrera. Dicha información hace parte de la Justificación del anteproyecto de presupuesto 2024 presentado por la entidad ante el Gobierno Nacional, así:

**2.2.1. A-01. Gastos de personal.**

*Con corte al 28 de febrero de 2023, la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación estaba constituida por 5.563 cargos, de los cuales 4.193 estaban provistos y 1.370 se encontraban vacantes. En la vigencia 2023, para este concepto se tiene una asignación presupuestal de \$836.175 millones.*

*La planta de personal cuenta con la siguiente distribución:*

Tabla 5. Distribución planta personal PGN

	Cifras en pesos corrientes	
Directivo	240	4%
Asesor	1.211	22%
Ejecutivo	11	0%
Profesional	2.216	40%
Técnico	975	18%
Asistencial	910	16%
Total	5.563	100%

Pese a que al interior de la entidad se ha solicitado proveer las vacantes a través del sistema de méritos (1370), se ha venido indicando que no se cuenta con las partidas presupuestales asignadas necesarias para adelantar la totalidad del procedimiento propio de un concurso de méritos. De tal suerte que, con el fin de evitar que esta sea la razón para impedir la eficacia de un principio constitucional (mérito), se estima razonable proveer su financiación a través del pago de derechos de inscripción por parte de los aspirantes.

Los últimos concursos de méritos datan de más de 8 años, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CONVOCATORIA No.	RESOLUCIÓN DE APERTURA
Convocatorias 2006	Resolución de noviembre de 2006
Convocatorias 2008	Resolución de agosto de 2008

**2.3. Acciones judiciales y su improcedencia por mandato legal que implica gasto.**

Con el propósito de lograr el cumplimiento de los mandatos legales que regulan la carrera administrativa de la PGN, se han interpuesto varias acciones de cumplimiento para que a través de una sentencia judicial se le ordene a la Procuraduría General de la Nación acatar los artículos 182 y ss. del Decreto ley 262 de 2000, sin embargo, aunque algunas sentencias proferidas en estas acciones han sido favorables en primera instancia, todas han sido declaradas improcedentes en segunda instancia por considerar que las mismas buscan el cumplimiento de una norma que implica gastos no presupuestados. A continuación, se presenta un listado con algunas de las mencionadas acciones judiciales:

Expediente radicado	13-001-23-33-000-2020-00795-00
Pretensiones	Solicitar el cumplimiento de las disposiciones consagradas en el Decreto 262 de 2000 en sus artículos 184, 185, 186, 188, 191, 192, 194, 195, 216, subsiguientes y concordantes del Título XIV régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación.
Extracto sentencia de primera instancia	El organismo tiene a cargo actualmente la ejecución del contrato para el proyecto del nuevo manual de funciones y de cargas laborales, con miras a la actualización de la planta de personal como condición para adelantar cualquier proceso de selección.  <u>Es claro, entonces, que la realización del concurso de méritos que pretende el demandante involucra un gasto, que no está presupuestado, como quedó suficientemente expuesto por esta corporación en la sentencia de abril 15 del presente año.</u>  Dicha circunstancia encuadra en la excepción prevista expresamente en el parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, según la cual “La acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”.  Así, la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas será revocada y en su lugar se declarará la improcedencia de la acción en lo que corresponde a los artículos 182 y 185 del Decreto Ley 262 de 2000.

<b>Extracto sentencia de segunda instancia</b>	En conclusión, encuentra la Sala que la acción ejercida por el señor CARLOS MARIO DAZA MEJÍA con la cual pretende que se le ordene a la PGN que realice los concursos para proveer los cargos de carrera administrativa y los de procurador judicial, deviene improcedente de conformidad con el parágrafo 9º del artículo 9º de la Ley 393 de 1997.
<b>Expediente radicado</b>	17-001-23-33-000-2021-00020-00
<b>Pretensiones</b>	Solicita la accionante se disponga el cumplimiento de los artículos 185 y 188 del Decreto 262 de 2000 y, en consecuencia, se ordene a la entidad demandada convocar a un concurso de méritos para proveer todos los empleos que se encuentran actualmente vacantes, o con nombramientos en encargo o en provisionalidad, incluidos los de nivel asesor grados 19, 21, 22 y 24, que prestan sus servicios en despachos diferentes a los del Procurador y Viceprocurador, así como los de procurador judicial.
<b>Extracto sentencia de primera instancia</b>	DECLÁRASE que la Procuraduría General de la Nación incumple con la observancia de los artículos 185 y 188 del Decreto Ley 262 de 2000. En consecuencia, ORDÉNASE a la señora PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN que, en un lapso no mayor a seis (6) meses, proceda a adelantar todas las gestiones que sean necesarias o indispensables para iniciar y culminar el proceso de concurso de méritos para todos los cargos de carrera administrativa de la entidad que se encuentren vacantes en forma definitiva.
<b>Extracto sentencia de segunda instancia</b>	Dicha circunstancia encuadra en la excepción prevista expresamente en el parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, según la cual "La acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos".

<sup>9</sup> PARÁGRAFO. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos". (Negrilla y subraya fuera de texto).

<b>Extracto sentencia de segunda instancia</b>	Con fundamento en lo anterior, del solo contenido del 7.º, numeral 40, literal d) del Decreto Ley 262 de 2000, no es posible concluir que la entidad demandada deba definir las condiciones de las convocatorias para los concursos, en cuanto se reitera no hay ninguna convocatoria; por consiguiente, este mecanismo de control no puede emplearse para obtener el acatamiento de disposiciones que determinan procedimientos, o etapas a seguir para la implementación del sistema de carrera.  PRIMERO: Revocar la sentencia del 6 de marzo de 2023, para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
--	---

Tal y como se mencionó anteriormente, las acciones judiciales enlistadas fueron declaradas improcedentes por el Consejo de Estado, de conformidad con el parágrafo 10 del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, por cuanto se trata de gastos no presupuestados.

**2.4. De la financiación de los concursos de méritos para el ingreso de empleados a través del sistema de carrera de la Procuraduría General de la Nación.**

La realización de todo concurso de méritos para el ingreso de servidores de carrera administrativa implica la ejecución de importantes recursos de índole humano, técnico y presupuestal para cualquier entidad. Al detallar la ejecución presupuestal realizada por la Procuraduría General de la Nación en los dos últimos concursos tenemos que:

(...) por ejemplo para el concurso de méritos adelantado por la Procuraduría para proveer los 744 cargos de carrera de procuradores judiciales I y II de la Entidad, se requirió llevar a cabo la apertura y reglamentar las convocatorias mediante un proceso de selección, como en efecto se hizo mediante Resolución 040 del 20 de enero de 2015, con un costo de \$4.468.107.513<sup>11</sup>

<sup>10</sup> PARÁGRAFO. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos". (Negrilla y subraya fuera de texto).

<sup>11</sup> [https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.ContratacionComponentPageFactory&accion=view\\_proceso&key=967](https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.ContratacionComponentPageFactory&accion=view_proceso&key=967)  
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-124860>

	Así, la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas será revocada y en su lugar se declarará la improcedencia de la acción en lo que corresponde a los artículos 182 y 185 del Decreto Ley 262 de 2000.
--	---

<b>Expediente radicado</b>	25 - 000-234-1000-2022-01423-01
<b>Pretensiones</b>	Solicito se ordene a la Procuraduría General de la Nación expedir en un plazo perentorio el cronograma para la realización de un concurso de méritos para proveer los cargos que en este momento son de carrera administrativa y se encuentran en vacante definitiva o en provisionalidad
<b>Extracto sentencia de primera instancia</b>	Por las razones expuestas, la Sala accederá a las pretensiones de la demanda y ordenará a la señora Procuradora General de la Nación como suprema directora y administradora del sistema de carrera de la entidad que proceda a definir las condiciones de las convocatorias para los concursos de méritos y suscribir las, para lo cual se establece un término de un (1) año, a partir de la ejecutoria de la sentencia. En consecuencia, se ORDENA a la señora Procuradora General de la Nación, como suprema directora y administradora del sistema de carrera de la entidad, el cumplimiento de lo previsto en el literal d), numeral 40, del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000, esto es, que proceda en el plazo de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, a definir las condiciones de las convocatorias para los concursos de méritos de dicha entidad y a suscribir las

Así mismo, mediante Resolución 332 del 12 de agosto de 2015, se dio apertura y se reglamentó la convocatoria del proceso de selección para proveer 739 empleos de carrera de la Procuraduría General de la Nación, con un costo de \$5.274.225.716, que igualmente para su realización requirió un proceso de contratación.<sup>12</sup>

Atendiendo lo anterior, es claro que la realización de un concurso de méritos para la provisión de cargos de carrera implica una ejecución importante del presupuesto asignado a la Procuraduría General de la Nación, por ello, y considerando que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 444 de 2023 trazó los lineamientos para el Plan de Austeridad del Gasto 2023 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, es necesario establecer fuentes de financiación adicionales a las provenientes del Presupuesto General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación, ha venido sosteniendo que no ha convocado los concursos públicos de méritos por falta de recursos económicos, por esta razón, resultaría ajustado con los postulados constitucionales y las directrices legales emanadas por el Gobierno Nacional, que los interesados en participar en el proceso de selección, contribuyan con el financiamiento parcial del proceso, pagando los derechos de participación. De esta manera, los ciudadanos contribuirían con la disminución del gasto público y la Entidad lograría dar pleno cumplimiento a los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia y economía, así como también, a los artículos 182, 183, 184, 185 y 192 ss del Decreto Ley 262 de 2000, relativas todas ellas, a la obligatoriedad de la carrera administrativa y su desarrollo a través de los concursos de méritos.

Ahora bien, la forma en cómo se financian los concursos en la Procuraduría General de la Nación evidencia la gran dificultad que existe para obtener los recursos necesarios y suficientes del Presupuesto General de la Nación para llevar a cabo los concursos de méritos, dificultad que ha impedido el desarrollo del mandato constitucional y legal de proveer los cargos vacantes por el sistema de carrera, dificultad que no presentan otras entidades del Estado que han incluido en su normatividad el cobro de los derechos de inscripción a los aspirantes a un empleo de carrera. Así ocurre, por ejemplo, con el artículo 46 del Decreto 020 de 2014<sup>13</sup>, que permite a la Fiscalía General de la Nación el cobro de los derechos de inscripción a la convocatoria a concursos de méritos.

<sup>12</sup> [https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.ContratacionComponentPageFactory&accion=view\\_proceso&key=1029](https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.ContratacionComponentPageFactory&accion=view_proceso&key=1029)  
<sup>13</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-11-3493661>

**ARTÍCULO 46. FINANCIACIÓN DE LOS CONCURSOS.** Los concursos o procesos de selección que realice la Fiscalía General de la Nación o sus entidades adscritas, con el fin de proveer los cargos de carrera, serán financiados con los recursos percibidos a través de derechos de inscripción que deberán pagar los aspirantes. El faltante será cubierto con el presupuesto general de la institución convocante.

Los derechos de inscripción serán diferenciados dependiendo el empleo al que se aspire.

2.5. De la validez del cobro de los derechos de participación a los aspirantes de empleos de carrera.

Son principios constitucionales, la democracia participativa y pluralista, el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. El principio de solidaridad ha sido definido por la Corte Constitucional como "un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo".<sup>14</sup>

En este sentido, el artículo 95 de la Constitución Política, establece el deber de solidaridad que obliga a los ciudadanos a contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. Con fundamento en esta obligación, el Estado cobra los derechos a quienes participan de los concursos de méritos, lo cual permite la racionalización del gasto público.

En conclusión, la carga económica que se pretende imponer a través de la presente norma a los aspirantes a un empleo de carrera de la Procuraduría General de la Nación, permite que los costos derivados de los concursos sean sufragados total o parcialmente por los aspirantes al empleo público sin que, en todo caso, se trate de una erogación excesiva o desproporcionada para ellos.

Por último, es preciso señalar que el régimen general y algunos regímenes especiales, han incluido en sus sistemas de carrera una norma que impone que las inscripciones de los aspirantes al empleo público tengan algún costo, con el fin de apoyar financieramente la realización de los concursos de méritos, pues las inscripciones abiertas y gratuitas resultan inviables con relación a los presupuestos de las Entidades públicas, ya que, los mismos requieren de importantes recursos económicos, técnicos, administrativos y de personal.

Por todo lo expuesto, consideramos fundamental esta iniciativa legislativa para superar la dificultad presupuestal que ha impedido a la Procuraduría General de la Nación adelantar concursos de méritos para proveer, conforme los postulados constitucionales y legales, los cargos vacantes provistos en la actualidad con personal no seleccionado por el mérito.

2.6. Del principio de reserva legal y la necesidad de reglamentar el pago de los derechos de inscripción a través de una Ley.

Para los empleos de nivel técnico y asistencial será el equivalente a un salario mínima legal diario. Para empleos pertenecientes a los otros niveles será el equivalente a un día y medio de salario mínimo legal diario.

<sup>14</sup> C-767 de 2014, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

El artículo 338 de la Constitución Política establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas que se cobren a los contribuyentes, pero es clara al indicar que el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según corresponda. Por esta razón, no puede el titular de la Procuraduría General de la Nación expedir una norma estableciendo el cobro de una tarifa a los aspirantes a los cargos de carrera de la Entidad, pues por disposición expresa del artículo 338 constitucional, corresponde al legislador determinar los elementos estructurales de la tasa a cobrar a las personas que quieran participar de los procesos de selección que adelante la Entidad.

En punto de lo anterior, la Corte constitucional ha establecido:

*De esta manera, para la Corte, como manifestación de la potestad impositiva oficial, las tasas deben ser establecidas por el legislador. Sin embargo, su fin es compensar o sufragar los gastos en que se ha incurrido para la prestación de los servicios de que hace uso el sujeto pasivo del gravamen. Son, en otras palabras, obligaciones pecuniarias directamente asociadas al disfrute de un servicio prestado directa o indirectamente por el Estado. Las tasas, por ello, son consideradas un medio de autofinanciación de la prestación, pues están destinados a recuperar los costos invertidos y garantizar la continuidad del beneficio recibido por el contribuyente.<sup>1231</sup>*

*En relación con los montos pagados, pueden adoptarse tarifas económicamente diferenciales, aunque, en rigor, aquellas no están sujetas a la utilización de criterios de progresividad tributaria, como en el caso de los impuestos. Así mismo, dentro de la obligación tributaria no están comprendidas las utilidades, puesto que a través de la erogación el Estado solo busca recaudar los recursos que ha empleado en la prestación del servicio.*

Además de lo anterior, de la lectura del artículo 279 de la Constitución Política, se advierte que la regulación de la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación se encuentra reservada de manera exclusiva a la ley. Por esta razón, la Procuraduría General de la Nación no tiene la competencia para modificar las disposiciones relativas al diseño y estructuración de los concursos de méritos, pues, esta facultad no le ha sido otorgada ni por la Constitución ni por la ley y por ende, no puede abrogársela. La regulación de la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación se encuentra reservada de manera exclusiva a la ley.

En este contexto es claro que no puede quien detente el cargo de Procurador o Procuradora General de la Nación, abrogarse la facultad para ordenar el cobro de una tarifa a los aspirantes a los cargos de carrera.

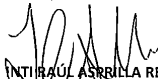
3. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 LEY 5 DE 1992

El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe conformar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto es la materialización del principio del mérito dentro del sistema especial de carrera administrativa de la Procuraduría General de la Nación, adicionando las disposiciones legales que permitan la implementación del cobro de los derechos de participación en los concursos públicos de méritos y, permitiendo, a su vez, que se realicen concursos de manera frecuente a efectos de garantizar la eficiencia de la entidad y la igualdad de oportunidades para acceder a ella, limitando criterios discrecionales o de otro carácter. Este genera un beneficio que redundará en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

De las y los honorables Congresistas,

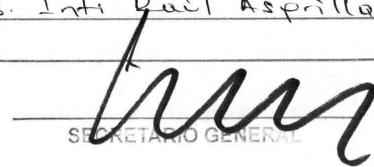
  
INTI RAÚL ASPRIILLA REYES  
Senado de la República  
Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Septiembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 155 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Inti Raúl Asprilla Reyes.

  
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Septiembre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.155/23 Senado “**POR EL CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL DECRETO LEY 262 DE 2000 CON EL FIN DE ADICIONAR DE FINANCIACIÓN DE LOS CONCURSOS PÚBLICOS EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador INTI RAÚL ASPRILLA REYES. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 20 DE 2023**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**CONTENIDO**

Gaceta número 1315 - Miércoles, 20 de septiembre de 2023  
SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

**Págs.**

Proyecto de Ley número 153 de 2023 Senado, por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 154 de 2023 Senado, por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del Programa de Donación quiero a los cafeteros, se declara el café como bebida nacional y se crea el piso mínimo de protección social. ....	8
Proyecto de Ley número 155 de 2023 Senado, por el cual se modifica y adiciona el Decreto Ley 262 de 2000 con el fin de adicionar de financiación de los concursos públicos en la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones.....	17