



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 914

Bogotá, D. C., lunes, 9 de junio de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio 3 de 2025

Señora

**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**

Secretaria General Comisión Cuarta

Cámara de Representantes

**Referencia: ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 147 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones.**

Apreciada Secretaria,

En cumplimiento del honroso encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en nuestra calidad de coordinador y ponentes, nos permitimos radicar informe de ponencia positiva para segundo debate en Comisión Cuarta del Congreso de la República del Proyecto de Ley número 147 de 2024 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones*, de origen congresional.

De los y las honorables Congresistas,

JUAN LORETO GOMEZ SOTO  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

LIBARDO CRUZ CASADO  
Representante a la Cámara  
Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ SANCHEZ  
Representante Cámara  
Ponente

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Introducción.
- II. Trámite y antecedentes.
- III. Objeto y contenido del proyecto de ley.
- IV. Marco Normativo.
- V. Argumentos de la exposición de motivos del texto radicado.
- VI. Impacto fiscal.
- VII. Conflicto de interés.
- VIII. Consideraciones de los ponentes.
- IX. Primer debate en Comisión Cuarta Constitucional Permanente.
- X. Proposición.
- XI. Texto propuesto para segundo debate.

#### I. INTRODUCCIÓN

Por medio del presente documento se pretende realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley número 147 de 2024 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones* (en adelante, “el Proyecto de Ley”), para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano.

#### II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue radicado por el honorable Senador *Juan Samy Merheg Marín*, honorable Senadora *Diela Liliana Solarte Benavides*, honorable Senador *Efraín José Cepeda Sarabia*, honorable Representante *Armando Antonio Zabaráin D'Arce*, honorable Representante *Juan Daniel Peñuela Calvache*, honorable Representante *Wadith Alberto*

*Manzur Imbett* y honorable Representante *Juan Loreto Gómez Soto*, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes del Congreso de la República el día 5 de agosto de 2024 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1131 del 9 de agosto de 2024.

El 3 de octubre de 2024, mediante Oficio número CCCP3.4-0995-24 fue designado como coordinador ponente, el honorable Representante *Juan Loreto Gómez Soto* y como ponentes los honorables Representantes *Libardo Cruz Casado* y *José Alejandro Martínez Sánchez*.

El 13 de mayo de 2025 a las 9:30 a. m., se realizó sesión ordinaria de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representante, en el salón recinto “Víctor Renán Barco López”, para la presentación, estudio, discusión y votación en primer debate del Proyecto de Ley número 147 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

El 19 de mayo de 2025, mediante Oficio número CCCP3.4-0215-25 fue designado como coordinador ponente, el honorable Representante *Juan Loreto Gómez Soto* y como ponentes los honorables Representantes *Libardo Cruz Casado* y *José Alejandro Martínez Sánchez*.

### III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto consta de dos artículos: el artículo 1° modifica el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y el artículo 2° establece la vigencia de la norma.

Con esta iniciativa se pretende precisar los tiempos de expedición del concepto de impacto fiscal que debe emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a las iniciativas legislativas que se tramitan en el Congreso de la República.

Para efectos de lo anterior, el proyecto de ley propone las siguientes medidas:

- Cuando el proyecto de acto legislativo o de ley sea de origen congresional, el concepto de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendirse, dentro de un plazo máximo de quince (15) días, después de ser aprobado el proyecto de acto legislativo o proyecto de ley en primer debate.
- Se exige que el concepto sea obligatorio además de ser concreto, preciso, sustentado y detallado.
- El proyecto de ley establece que, si durante las discusiones se presentan modificaciones fiscales, el concepto se debe actualizar cuantas veces sea necesario.
- Se exige que los proyectos de actos legislativos o de ley de iniciativa gubernamental o que se presenten en conjunto entre el Gobierno y los Congresistas, el concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe presentarse anexo en la radicación ante el Congreso.

### IV. MARCO NORMATIVO

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, dispuso en su artículo 7° lo siguiente:

**“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Según esta norma el diagnóstico de impacto fiscal consta de los siguientes pasos, señalando que son varios los actores responsables en determinar el costo fiscal de una iniciativa; es pues una función compartida entre el legislativo y el ejecutivo.

- (i) Se debe incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo; función del legislativo.
- (ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto considerando el Marco Fiscal de Mediano Plazo, función del Ejecutivo.
- (iii) Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Todas estas consideraciones han sido tratadas en diversas sentencias<sup>1</sup> que precisan la exigencia

<sup>1</sup> Sentencias C-175 de 2023, C-085 de 2022, C-075 de 2022, C-395 de 2021, C-282 de 2021, C-170 de 2021, C-451 de 2020, C-491 de 2019, C-110 de 2019, C-490 de 2011, C-866 de 2010, C-625 de 2010, C-373 de 2009, C-1200 de 2008, C-731 de 2008, C-502 de 2007, C-856 de 2006 y C-874 de 2005.

del concepto de impacto fiscal, entre ellas, la más reciente, la Sentencia C-425 de 2023:

“... El artículo 7° de la Ley Orgánica número 819 de 2003 establece que el análisis del impacto fiscal es un requisito para la adopción de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene un gasto o que otorgue beneficios tributarios. De esa disposición, la jurisprudencia constitucional ha deducido la carga general de evaluar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que instituyan una orden de gasto o un beneficio tributario. Ese análisis debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante MFMP) Este mandato parte de una distinción de la hacienda pública entre dos formas de gasto público: los gastos presupuestales y los gastos fiscales.

Para satisfacer la evaluación del impacto fiscal, la disposición normativa mencionada prevé las siguientes tres obligaciones específicas:

“b) El deber a cargo del Congreso, consistente en incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. No se exige un análisis detallado o exhaustivo. Se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales. || c) El deber a cargo del MHCP consistente en rendir -en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República- su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al MFMP. || d) El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según análisis y aprobación del MHCP”.

La Corte Constitucional ha señalado que “las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos, el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes”. De manera que, en el trámite de todos los proyectos de ley (sean o no de origen gubernamental), resulta imperativo realizar un análisis específico del impacto fiscal de esas iniciativas cuando estas contengan una orden de gasto (gasto presupuestal) o un beneficio tributario (gasto fiscal).

**La distinción entre los proyectos de ley de iniciativa del Congreso y gubernamental**

La jurisprudencia distingue dos supuestos que delimitan el escrutinio que debe adelantar esta Corporación. El primero corresponde a los proyectos de ley originados por la iniciativa de los propios congresistas. En estos casos, el Congreso tiene la responsabilidad de valorar de manera exigente las incidencias fiscales del proyecto respectivo. Esa carga impone un análisis específico del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento. Se trata de una deliberación adecuada sobre los efectos fiscales de la iniciativa.

En este ámbito, la carga principal de aportar un concepto sobre la materia recae en el MHCP debido a sus conocimientos técnicos y a su condición de principal ejecutor del gasto público. La Corte ha dejado claro que el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber específico de deliberación sobre esta materia. A su vez, si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, en el Congreso radica el deber de estudiarlo y discutirlo. Finalmente, se debe precisar que ni el silencio del Ejecutivo ni su oposición al proyecto impide que el Legislador apruebe finalmente el proyecto de ley; siempre que cumpla con los requerimientos señalados anteriormente.

El segundo supuesto se refiere a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En estos casos, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 le impone una obligación especial al Gobierno cuyo incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. La Corte ha aseverado que: “tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva”. Ello es así porque el Ejecutivo “cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el MFMP”. De manera que el incumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno afecta la deliberación legislativa sobre las implicaciones fiscales de una iniciativa y lesiona el principio de publicidad del trámite legislativo. Finalmente, su omisión en los proyectos de iniciativa gubernamental constituye un vicio insubsanable.

Para mayor ilustración de todos los temas tratados anteriormente se anexa el cuadro relacionado en la Sentencia C-425-23.

<b>Tabla 2. Metodología utilizada por la Corte para establecer si una norma legal cumplió con la exigencia de análisis de impacto fiscal (artículo 7° de la Ley 819 de 2003)</b>	
<b>1. Determinar si la norma objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario</b>	
Si la disposición ordena un gasto o contiene un beneficio tributario, se deben cumplir los deberes específicos previstos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.	Si la disposición no ordena un gasto ni establece un beneficio tributario, no resulta necesario acreditar que se analizó su impacto fiscal.
<b>2. Identificar quién tuvo la iniciativa legislativa</b>	
<b>2.1. Iniciativa gubernamental</b>	<b>2.2. Iniciativa de los congresistas</b>

<b>Tabla 2. Metodología utilizada por la Corte para establecer si una norma legal cumplió con la exigencia de análisis de impacto fiscal (artículo 7° de la Ley 819 de 2003)</b>	
El Gobierno debe presentar al Congreso la información referente tanto al impacto fiscal como la correspondiente a la fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según el análisis y la aprobación del MHCP.	Se debe establecer si: (i) en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se explicó el impacto fiscal de la medida; (ii) el MHCP rindió el concepto sobre el impacto fiscal de la propuesta legislativa; y (iii) el Congreso estudió y debatió el aludido concepto, en caso de que este se hubiera presentado.
La falta de presentación del concepto del MHCP implica un vicio de trámite insubsanable.	La falta de presentación del concepto del MHCP no genera la inconstitucionalidad de la norma analizada.
<b>2.3. Iniciativa conjunta del Gobierno y los congresistas</b>	
En estos casos, el cumplimiento de los requisitos anteriores se evalúa desde un escrutinio deferente o débil. Sin embargo, ello no implica la omisión en la acreditación de las exigencias referentes al análisis de impacto fiscal.	

Tabla 1. Metodología de la Corte Constitucional para analizar cumplimiento del impacto fiscal. Tomado de la Sentencia C-425-23.

**V. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL TEXTO RADICADO**

El propósito de la modificación propuesta al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, no es otro que exigir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que el concepto de impacto fiscal de un proyecto de acto legislativo o de ley que implique aumento del gasto u otorgue beneficios tributarios sea obligatorio, se entregue en forma oportuna y que éste deba ser concreto, preciso, sustentado y detallado, con el fin de asegurar la sostenibilidad de la política fiscal del país y que, el nuevo gasto que se pretenda, encaje dentro del marco fiscal de mediano plazo.

Lo anterior, porque en el trámite reciente de varios proyectos de ley, que incluso han sido de iniciativa gubernamental, se ha visto cómo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha demorado en rendir el concepto sobre la consistencia de los costos fiscales de las iniciativas y su impacto en las finanzas públicas de nuestro país, excusándose precisamente en que el artículo 7° de la manera cómo hoy se encuentra redactado, le permite entregarlo en cualquier tiempo durante el respectivo trámite legislativo; situación que ha originado conflictos con la Rama Ejecutiva a la hora de discutir iniciativas al interior del Congreso de la República, pero sobre todo, ha frenado la discusión de proyectos de ley ocasionando demoras y desgastes innecesarios.

Así mismo, porque en algunas oportunidades se ha justificado la demora frente a la rendición del concepto de impacto fiscal, argumentado que debido a que en el análisis de un proyecto de ley se realizan varios ajustes, se hace difícil establecer un estimativo de costo, por lo cual es mejor esperar a que prácticamente la iniciativa se encuentre en un estado avanzado para ahí si rendirlo, cuando lo cierto es, que en los términos de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, dicho concepto constituye un parámetro de racionalidad legislativa encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos como la organización de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, y sobre todo porque es el MHCP quien cuenta con los conocimientos técnicos dada su condición de principal ejecutor del gasto público para precisamente brindarle a los congresistas dicho parámetro de razonabilidad.

Es por ello que proponemos a través del presente proyecto de ley establecer unos momentos exactos o específicos para la rendición del concepto de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que, además, el citado concepto se vaya ajustando, precisamente, en la medida en que, dentro del trámite legislativo, las iniciativas vayan teniendo modificaciones.

Igualmente, resulta inconveniente que en el trámite de algunos proyectos de ley, como es el caso de las recientes reformas a la salud, pensional y laboral, que fueron iniciativas propias del Gobierno nacional-, se observa que el concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y crédito público fue radicado en su último debate y que en la exposición de motivos, tal y como expresamente lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no se incluyera dentro de la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, situación que reiteramos resulta extraña teniendo en cuenta incluso pronunciamientos de la Corte Constitucional<sup>3</sup> que frente a este tema ha señalado lo siguiente: “(...) El segundo supuesto se refiere a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En estos casos, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 le impone una obligación especial al Gobierno cuyo incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. La Corte ha aseverado que: “tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva”; y considerando además, que dichos proyectos de ley y actos legislativos, tuvieron que haber sido objeto de análisis exhaustivos por parte de varios ministros, entre ellos el Ministro del sector, el Ministro de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, y en tal sentido no se explica por qué la demora en la entrega del concepto de impacto fiscal.

Igualmente consideramos que el concepto debe ser **concreto, preciso, sustentado y detallado y que cuando el proyecto de acto legislativo o ley sea presentado conjunto entre Gobierno y congresistas, debe contar con el concepto de impacto fiscal a la radicación de los mismos.**

<sup>2</sup> Sobre el particular, consultar la Sentencia C-425 del 18 de octubre de 2023. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>3</sup> *Ibidem*

## VI. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal a mediano plazo. En virtud, el objeto del proyecto de ley no presenta ningún gasto adicional para la nación.

## VII. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se procede a realizar el siguiente análisis.

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos. Así, todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

## VIII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

De conformidad con lo planteado en el articulado propuesto en el proyecto de ley objeto de estudio, se considera que esta iniciativa permite zanjar la discusión, que nació desde la génesis de la Ley 819 de 2003, sobre en qué momento el Ministerio de Hacienda debía emitir el concepto de impacto fiscal de los proyectos de ley o actos legislativos, y lo referente a la competencia de las Secretarías de Hacienda sobre los Proyectos de Ordenanza y Acuerdo, así como si este concepto es obligatorio dentro del proceso legislativo.

Debido a la redacción vigente del artículo, la Corte Constitucional, mediante sendos pronunciamientos jurisprudenciales, relacionados en la exposición de motivos del proyecto de ley, tuvo que referirse y realizar un análisis sobre la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

A pesar de que queda claro que, como se describe tangencialmente en la exposición de motivos, en la actualidad, desde que la iniciativa sea netamente congresual, en cualquier momento del trámite legislativo puede ser radicado el concepto de impacto fiscal de la iniciativa que prevea nuevas erogaciones presupuestales o beneficios de ese tipo. Sin embargo, en reiteradas ocasiones el Ministerio de Hacienda ha omitido radicar el respectivo concepto, convirtiendo

dicha situación en un impedimento para que los proyectos continúen su trámite legislativo. En contraste, cuando la iniciativa es gubernamental, aunque no se presente el concepto, la propuesta avanza sin mayor dificultad.

De modo tal que con la nueva redacción se reafirma la obligación cierta y directa de emitir y radicar el concepto de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como de las Secretarías de Hacienda en el ámbito territorial. De esta manera, se garantiza que las leyes, actos legislativos, ordenanzas y acuerdos sean compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Tal como lo menciona el proyecto, la norma no ha sido lo suficientemente imperativa para asegurar que el Ministerio de Hacienda cumpla con su obligación de presentar el concepto. Un ejemplo de esta omisión es la reciente reforma a la salud, en la que el concepto de impacto fiscal llegó de manera tardía, cuando debió estar presente desde el inicio de la radicación del proyecto de ley. En este, el Ministerio actuó como si se tratara de una iniciativa congresual, donde existe la viabilidad de que el concepto fiscal se emita dentro del proceso legislativo.

Ahora bien, en cuanto a las demás modificaciones se adaptan a los postulados de la doctrina constitucional y consolidan la imperatividad del artículo, haciendo más sólido el criterio de sostenibilidad de las iniciativas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

## IX. PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE CÁMARA DE REPRESENTANTES

### A. Intervenciones

Durante su intervención, el Representante *Juan Loreto Gómez Soto*, en calidad de coordinador ponente, presentó este proyecto que busca establecer plazos claros y específicos para la emisión del concepto de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda. Expuso que actualmente existe una problemática recurrente, donde múltiples proyectos legislativos quedan estancados debido a que dicho concepto no se emite con oportunidad, lo cual genera incertidumbre fiscal y obstruye el trámite legislativo. Mencionó como ejemplo casos como el aumento de honorarios de concejales y el salvamento de la empresa SAMA, iniciativas que se vieron frenadas por la falta oportuna del concepto fiscal. Con esta medida, se busca otorgar mayor agilidad y autonomía al Congreso en la tramitación de leyes, reduciendo los cuellos de botella que impiden el avance de reformas prioritarias. El Representante subrayó que, con este ajuste, iniciativas de gran relevancia como la reforma laboral o la reforma a la salud podrían avanzar sin las dilaciones que actualmente genera la falta de pronunciamiento por parte del Ministerio de Hacienda.

Por su parte, el Representante *Hugo Danilo López* expresó su respaldo al proyecto, que ojalá la norma hubiese presentado desde antes y pedía que el Ministerio de Hacienda fuese juicioso

en esta tarea que le entrega el Congreso aunque también aprovechó su intervención para manifestar preocupaciones relacionadas con la contratación pública bajo el actual Gobierno.

**B. Proposición presentada por la honorable Representante Gloria Liliana Rodríguez Valencia**

La honorable Representante *Gloria Liliana Rodríguez Valencia* radica proposición modificativa al artículo primero del proyecto de ley, en la que solicita adicionar un parágrafo 3°, así:

**“Parágrafo 3°. Para la discusión de ordenanzas y acuerdos, la responsabilidad de los conceptos también deberá darse por las Secretarías de Hacienda, o quien haga sus veces en la respectiva entidad territorial y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.**

La citada proposición fue avalada por los ponentes y por consiguiente, incluida en el texto aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes.

Lo anterior, toda vez que el parágrafo que se propuso adicionar reafirma el sentido mismo de la ley objeto de modificación y es que no solo los proyectos de acto legislativo o de ley, sino también los de ordenanza o acuerdo, que ordenen gastos o que otorguen beneficios tributarios, deban ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**C. Proposición presentada por el honorable Representante Jorge Méndez Hernández**

Durante el primer debate del proyecto de ley, el Representante Jorge Méndez presentó una proposición que introdujo una modificación sustancial al término dentro del cual debe ser emitido el concepto de análisis del impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la versión original del articulado, tal como fue radicada y como constaba en la ponencia para primer debate, se establecía que dicho concepto debía ser presentado dentro de los quince (15) días siguientes a la aprobación en segundo debate. Esta fórmula permitía que, al menos en una de las Cámaras, el estudio de la iniciativa pudiera realizarse sin afectar el avance del trámite legislativo. No obstante, el Representante *Méndez* advirtió que tal disposición implicaba un riesgo sustancial, al ser posterior al segundo debate, una de las dos Cámaras podría verse privada de conocer, analizar y decidir con base en dicho concepto, lo cual atentaría contra el principio de deliberación informada en el proceso legislativo.

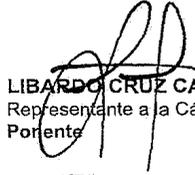
Con base en dicha consideración, el Representante propuso que el término para la entrega del concepto se contará a partir del primer debate y no del segundo. Esta modificación fue objeto de discusión, votación y finalmente fue aprobada por la Comisión durante el primer debate. En consecuencia, con esta modificación se busca garantizar que ambas Cámaras del Congreso tengan acceso oportuno al concepto de impacto fiscal, fortaleciendo la transparencia, la técnica legislativa y la responsabilidad fiscal en la adopción de nuevas disposiciones legales.

**X. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos PONENCIA POSITIVA y de manera respetuosa solicitamos a la plenaria de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate, con la finalidad de aprobar, el Proyecto de Ley número 147 de 2024 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente.

  
**JUAN LORETO GÓMEZ SOTO**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

  
**LIBARDO CRUZ CASADO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**ALEJANDRO MARTINEZ SANCHEZ**  
 Representante Cámara  
 Ponente

**XI. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:**

**Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de acto legislativo, de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Es obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público rendir concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior, detallando el impacto a corto, mediano y largo plazo, desde la radicación de la iniciativa hasta un plazo máximo de quince (15) días después de ser aprobado el proyecto de acto legislativo o proyecto de ley en primer debate. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe ser concreto,

preciso, sustentado y detallado. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Si durante los debates siguientes surgen modificaciones que afecten los costos fiscales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá actualizar el concepto.

Los proyectos de actos legislativos o de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En los proyectos de actos legislativos o ley de iniciativa gubernamental o iniciativa conjunta entre el Gobierno y los congresistas el concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito público debe presentarse anexo en la radicación ante el Congreso.

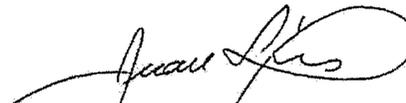
En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

**Parágrafo 1º.** Siempre que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cumpla la obligación dispuesta en el presente artículo, el estudio y discusión de la iniciativa que demuestre concordancia con el impacto fiscal de mediano plazo será suficiente para su aprobación.

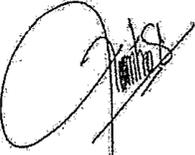
**Parágrafo 2º.** En ningún caso la obligación dispuesta en el presente artículo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la radicación de un concepto negativo se entenderá como un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

**Parágrafo 3º.** Para la discusión de ordenanzas y acuerdos, la responsabilidad de los conceptos también deberá darse por las Secretarías de Hacienda, o quien haga sus veces en la respectiva entidad territorial y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las materias que le sean contrarias.

  
**JUAN LORETO GOMEZ SOTO**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

  
**LIBARDO CRUZ CASADO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**ALEJANDRO MARTINEZ SANCHEZ**  
 Representante Cámara  
 Ponente

COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SECRETARIA – SUSTANCIACIÓN

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA TRECE (13) DE MAYO DE 2025, AL PROYECTO DE LEY No. 147 DE 2024 CÁMARA.

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 819 DE 2003 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 7 de la ley 819 de 2003, el cual quedará así:

**Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de acto legislativo, de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Es obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público rendir concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior, detallando el impacto a corto, mediano y largo plazo, desde la radicación de la iniciativa hasta un plazo máximo de quince (15) días después de ser aprobado el proyecto de acto legislativo o proyecto de ley en primer debate.

En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe ser concreto, preciso, sustentado y detallado. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Si durante los debates siguientes surgen modificaciones que afecten los costos fiscales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá actualizar el concepto.

Los proyectos de actos legislativos o de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En los proyectos de actos legislativos o ley de iniciativa gubernamental o iniciativa conjunta entre el Gobierno y los congresistas el concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe presentarse anexo en la radicación ante el Congreso.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

**Parágrafo 1º.** Siempre que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cumpla la obligación dispuesta en el presente artículo, el estudio y discusión de la iniciativa que demuestre concordancia con el impacto fiscal de mediano plazo será suficiente para su aprobación.

**Parágrafo 2º.** En ningún caso la obligación dispuesta en el presente artículo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la radicación de un concepto negativo se entenderá como un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

**Parágrafo 3º.** Para la discusión de ordenanzas y acuerdos, la responsabilidad de los conceptos también deberá darse por las Secretarías de Hacienda, o quien haga sus veces en la respectiva entidad territorial y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las materias que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES – COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE 13 de mayo de 2025 – En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de Ley No. 147 de 2024 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 819 DE 2003 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” (Acta 036 de 2025), previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 07 de mayo de 2025, según Acta 035 de 2025; en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

  
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
 Secretaria General  
 Comisión Cuarta Constitucional  
 H. Cámara de Representantes

Bogotá, 13 de mayo de 2025

Autorizamos el presente TEXTO DEFINITIVO al Proyecto de Ley No. 147 de 2024 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 819 DE 2003 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", aprobado por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

  
**JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ**  
 Presidente  
 Comisión Cuarta Constitucional

  
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
 Secretaria General  
 Comisión Cuarta Constitucional

\*\*\*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 358 DE 2024 CÁMARA, 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.*

Bogotá, D. C., mayo de 2025

Honorable Representante

**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**  
PRESIDENTA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

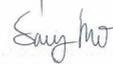
**Referencia: informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 358 de 2024 Cámara, 154 de 2023 Senado, por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del Programa de Donación "Quiero a los Cafeteros", se declara el café como bebida nacional y se crea el piso mínimo de protección social".**

Respetada, señora Presidenta:

En cumplimiento a la designación que nos ha realizado la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 358 de 2024 Cámara, 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.*

De los honorables congresistas,

 <b>SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>MILENE JARAVA DÍAZ</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>SARAY ELENA ROBAYO BECHARA</b> Representante a la Cámara Ponente	

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 358 DE 2024 CÁMARA, 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.*

#### 1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley número 358 de 2024 Cámara, 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*, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 19 de septiembre de 2023 por la Senadora *Paloma Valencia Laserna*, junto con los honorables Senadores, *Alejandro Carlos Chacón Camargo, Claudia Pérez Giraldo, Óscar Mauricio Giraldo Hernández, Laura Ester Fortich Sánchez, Enrique Cabrales Baquero, Pola Holguín Moreno, Angélica Lozano Correa, Fabián Díaz Plata, Jonathan Pulido Hernández, Gustavo Moreno Hurtado, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Ana Paola Agudelo García, Antonio José Correa Jiménez, Manuel Antonio Virgüez Piraquive* y los honorables Representantes *Yenica Sugein Acosta, Christian Garcés Aljure, Holmes de Jesús Echavarría de la Rosa, Juan Fernando Espinal Ramírez, Óscar Darío Pérez* y *José Jaime Uscátegui*, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1315 de 2023.

El día 3 de octubre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República designó como ponentes a los Senadores *Ciro Alejandro Ramírez Cortés* y *Miguel Uribe Turbay*.

El día 9 de noviembre de 2023 fue radicado la ponencia para primer debate la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1558 de 2023.

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera del Senado de la República el 22 de noviembre de 2023.

El día 12 de diciembre de 2023, fue radicada la ponencia para segundo debate la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1779 de 2023.

El proyecto fue aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado de la República el día 10 de septiembre de 2024, texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1601 de 2024.

El día 27 de noviembre de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante Oficio C.T.C.P 1.1-512-2024C designó como coordinador ponente al honorable Representante *Wilber Ibersón Escobar Ortiz* y como ponentes a las honorables Representantes, *Sandra Bibiana Aristizábal Saleg*, *Milene Jarava Díaz* y *Saray Elena Robayo Bechara*.

Mediante comunicación de fecha 3 de diciembre de 2024, la Mesa Directiva comunicó que el honorable Representante *Wilber Ibersón Escobar Ortiz*, renunció como ponente del proyecto de ley.

La ponencia para primer debate en Cámara de Representantes fue radicada el día 18 de diciembre de 2024, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 053 de 2025.

En sesión del treinta (30) de abril de dos mil veinticinco (2025) la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente aprobó en primer debate el Proyecto de Ley número 358 de 2024 Cámara, 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*. En el transcurso del debate se presentaron dos proposiciones una para el artículo 3° del honorable Representante *Jorge Bastidas* y para el artículo 4° del honorable Representante *Wilmer Castellanos*, las cuales fueron dejadas como constancia.

El día 12 de mayo de 2025 la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante oficio designó como ponentes para segundo debate a las honorables Representantes *Sandra Bibiana Aristizábal Saleg*, *Milene Jarava Díaz* y *Saray Elena Robayo Bechara*.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto procurar una mejora en las condiciones sociales, económicas y de mercado para el sector cafetero colombiano a partir de:

- a. La creación del Programa de Donación Voluntaria “Quiero a los Cafeteros”
- b. La declaratoria del café como bebida nacional.
- c. Incentivar el consumo interno del café nacional.

## 3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de catorce (14) artículos:

**Artículo 1°.** Objeto.

**Artículo 2°.** Definiciones.

**Artículo 3°.** Programa de Donación Quiero a los Cafeteros.

**Artículo 4°.** Fondo para la Vejez de los Cafeteros.

**Artículo 5°.** Declaratoria del café como bebida nacional.

**Artículo 6°.** Promoción del consumo de café colombiano.

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

**Artículo 8°.** Inclusión del café en programas de alimentación.

**Artículo 9°.** Acceso al piso de Protección Social.

**Artículo 10.** Costos y deducciones imputables al IBC de los pequeños productores y recolectores de café.

**Artículo 11.** Facultades al Ministerio de Educación Nacional (MEN) en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

**Artículo 12.** Reglamentación.

**Artículo 13.** Producción y promoción de cafés especiales.

**Artículo 14.** Vigencia.

## 4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley parte de una contextualización del sector en la cual se profundiza sobre las condiciones socioeconómicas tanto de pequeños productores de café como de recolectores, refiriendo la vulnerabilidad en la que se encuentran y que a largo plazo puede resultar en impactos negativos para el ingreso de esta población cafetera. Por lo que los autores reiteran la necesidad de salvaguardar la condición social y económica, derivada de 3 mecanismos de apoyo, entre ellos el más importante: la creación del fondo “Quiero a los Cafeteros”.

Al respecto y de acuerdo con la exposición motiva del proyecto de ley:

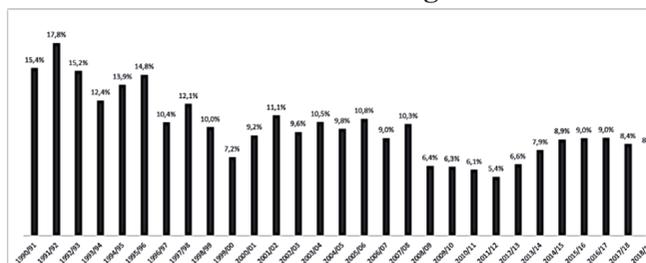
La realidad del sector cafetero en Colombia se puede empezar a dimensionar, entendiendo, por ejemplo, que el 96% de los productores nacionales tienen menos de 5 hectáreas y que estos pequeños productores representan el 70% de la producción nacional. Por tal razón, es esencial preservar no solo la estabilidad 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.

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.**

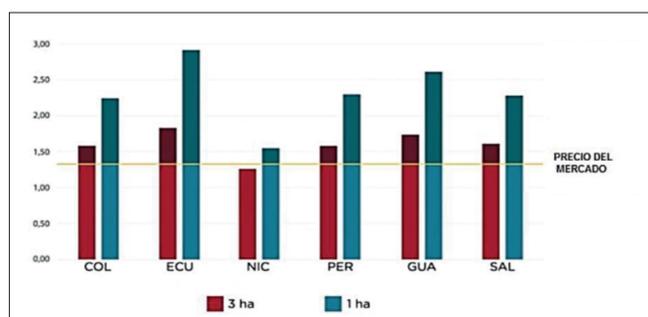
Sacos de 60 kg



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

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)**



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**

	Mano de Obra (1)	Insumos (2)	Total (3)
1 Instalación			13.9
2 Control de Arweces	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 Sostemimiento	1.3	0.2	1.5
5 Recolección	40.7		40.7
6 Beneficio			6.1
7 Administración y Gastos Generales			6.2
8 Costos Totales (\$ por Hectárea)			100.0
9 De los Cuales Costos Variables			60.6

(Porcentaje de los costos totales)<sup>1</sup>

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

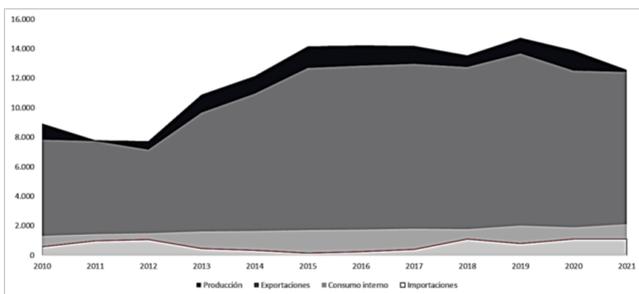
Esta sección busca exponer brevemente el rol de la Federación Nacional de Cafeteros, con el objetivo de dimensionar los retos que enfrentan los productores y recolectores de café después de que el grano sale de las unidades productivas. Dado el encargo de política pública que la Ley 9ª de 1991 le dio 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.

<sup>1</sup> Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2024. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, p. 51.

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>2</sup>.

**Ilustración 3. Tendencias del café verde en Colombia miles de sacos de 60 k**



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>3</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 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.

#### b. Investigación y apoyo técnico

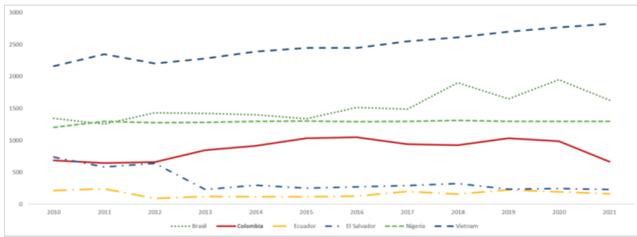
Un eslabón importante en la cadena de producción del café es la investigación científica y el apoyo técnico dado a los caficultores. En este sentido la FNC toma las medidas y acciones respectivas, sin embargo, no necesariamente se llega a todos la población del sector, quedando vacíos porque en últimas 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 período 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% (arábica). 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.

<sup>2</sup> Juan José Echavarría, Pilar Esguerra, Daniela McAllister, Carlos Felipe Robayo. 2024. Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, p. 63.

<sup>3</sup> [http://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/ar-](http://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/jacobs-douwe-egberts-nueva-segundacompania-cafe-mas-grande-del-mundo/211935)

**Ilustración 4. Rendimiento del cultivo de café verde kg / ha**



Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2022).

**I. 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.

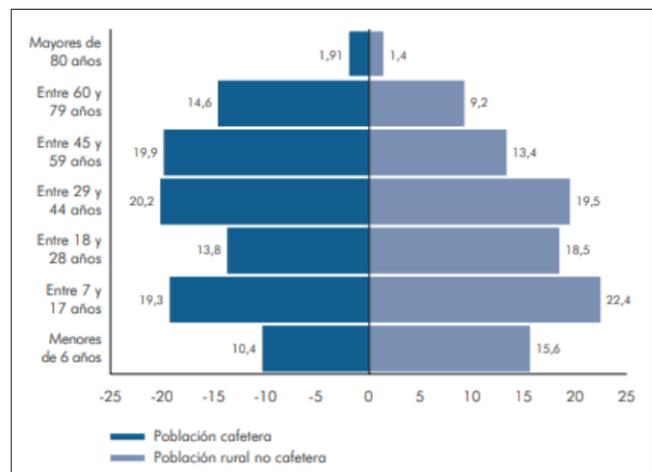
Los fenómenos sociales y económicos anteriormente expuestos, que explican estos cambios en el mercado laboral, están asociados a los episodios frecuentes y sostenidos de violencia que han desplazado la población rural a las ciudades. En 1981 la población rural representaba el 36% de la población total, 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.).

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 adelgazando 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**

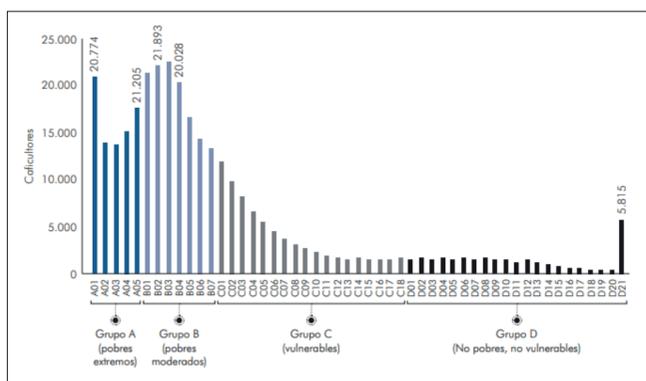


De los cafeteros registrados en el SICA, 281.379 se encuentran clasificados por el Sisbén IV. El 54,4% de los productores cafeteros está en pobreza o en vulnerabilidad a la pobreza. El 15,6% de los productores cafeteros se encuentra en la pobreza extrema, 25% en la pobreza moderada y 13,8% es vulnerable 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).

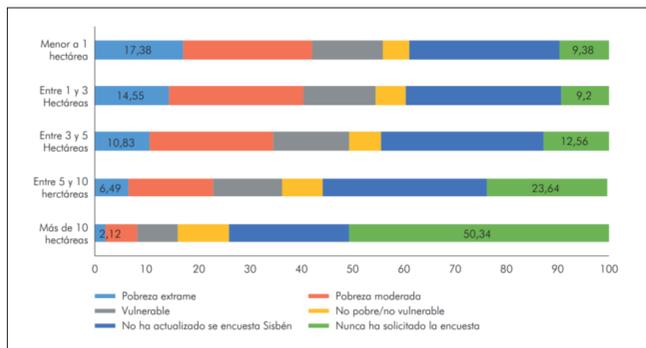
Se debe tener en cuenta que los caficultores registrados en el SICA no incluyen el total de la población de recolectores y como se vio en la sección anterior existen caficultores que son netamente recolectores. En otras palabras, dado que más del 70% de la producción nacional de café es llevada a cabo 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.**



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 [4] (2014), el 92.5% de los caficultores está afiliado al sistema de salud (principalmente a través del Sisbén 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 Sisbén 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.

**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 barrido 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 (Sisbén, 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.

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.

## CONCEPTOS INSTITUCIONALES

### 5.1. FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS

Mediante comunicación de fecha 13 de agosto de 2024, la directora jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, remitió comentarios al proyecto de ley en los siguientes términos:

Para el artículo segundo señala que “*Teniendo en cuenta que la pretensión del articulado es*

*desarrollar una política de incentivos dirigida a mejorar las condiciones sociales de los productores y recolectores de café en Colombia, es fundamental resaltar que, en concordancia con lo consignado en el Sistema de Información Cafetera (SICA), los pequeños productores se pueden clasificar en UPAS:*

**Upa Cafetera: Unidad de Producción Agropecuaria Cafetera:** *Unidad de Producción de Café a cargo de un productor, sin importar el tipo de tenencia y tamaño. La UPA Cafetera está conformada por la sumatoria de todas las áreas sembradas en café en una o más fincas cafeteras que explota el mismo productor en el país.*

*El tamaño y producción de los productores cafeteros se enmarcan en las siguientes definiciones:*

**Pequeños productores:** *corresponde a los caficultores cuyas UPAS cafeteras, en área sembrada de café registrada en SICA es menor o igual a 5 hectáreas”.*

Así mismo agrega que “*encontramos que la definición de pequeño caficultor se encuentra limitada a las hectáreas de café sembrado. Sin embargo, factores como el valor de los activos producidos en café, el área cultivada en café y el valor de los ingresos brutos, son parte fundamental a la hora de hablar del sustento económico de los caficultores y, por ende, de su clasificación”.*

Para el artículo cuarto manifiesta que “*El artículo enmarca una excelente iniciativa. A pesar de ello, consideramos pertinente realizar una aclaración relacionada con la complementariedad. Lo anterior, teniendo presente que el artículo debe crear el Fondo para la Vejez sin perjuicio de que se pueda complementar con las iniciativas que en materia legal existan o llegasen a existir para la protección social de los colombianos, no únicamente de los caficultores. Así las cosas, el presente artículo debería armonizarse con lo establecido en el Capítulo IV del presente proyecto, sumado a que haya suficiente claridad que de ninguna manera se estarían reemplazando a los programas sociales del Estado que se financian con las contribuciones e impuestos de los colombianos”.*

Para el artículo séptimo sugiere la eliminación de la mención de la Ley 816 de 2023 y consideran que el artículo debe hacer una referencia general a la normatividad vigente.

### 5.2. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Mediante comunicación de fecha 25 de febrero de 2025, el doctor Diego Romero Rivera, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio remitió observaciones al proyecto de ley en los siguientes términos:

“A pesar de las observaciones anteriores, frente al párrafo 1º del artículo 7º y el párrafo del artículo 8º del texto radicado para tercer debate del proyecto -los cuales disponen que en toda compra de café, por parte de las entidades públicas y de economía mixta, se dará prioridad a los pequeños productores de café que pertenezcan y/o se identifiquen como mujeres rurales y campesinas, emprendedores

rurales e indígenas-, esta Superintendencia observa que, nuevamente se pretende incorporar una serie de reglas que podrían generar tratos diferenciados destinados a favorecer a sujetos de especial protección constitucional como: mujeres rurales y campesinas, emprendedores rurales e indígenas.

Al respecto, cabe señalar que la existencia de un trato diferenciado con respecto a distintos grupos poblacionales en el marco de un proceso de contratación pública no constituye *per se* una limitación a la libre competencia económica”; por el contrario, podría tratarse de un elemento que tiene una consecuencia favorable sobre la cantidad de agentes del mercado que participan en el proceso, logrando que haya pluralidad y que aumente su vigorosidad competitiva, siempre y cuando esté justificado”.

### 5.3. COLPENSIONES

Mediante comunicación de fecha 19 de mayo de 2025, el doctor Jorge Eliécer Morales Acuña, Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Legales de Colpensiones, remitió observaciones al proyecto de ley en los siguientes términos:

*“El Legislador anhela configurar un programa de donación voluntaria, prefijando su carga a los compradores y consumidores de café y/o sus derivados. A su vez, aspira a fomentar el recaudo de un máximo del 20% sobre el costo pagado por cada compra de tales elementos producidos a base de café y con destino exclusivo a un patrimonio autónomo denominado (Fondo para la Vejez de los Cafeteros), específicamente cubriendo a los pequeños productores y recolectores de café.*

*Esos recursos económicos recaudados, serán administrados bajo la modalidad de fiducia; teniendo como titular a la persona jurídica de derecho privado, (Federación Nacional de Cafeteros); o a la entidad competente en la administración de recursos parafiscales, según se disponga en la sucesiva reglamentación que se implemente al respecto. Al mismo tiempo, se incorpora la creación de una subcuenta dentro del patrimonio autónomo antedicho, con miras de incentivar la modernización tecnológica que sea de utilidad para los pequeños productores de café, esto en concertación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.*

Igualmente, en desarrollo del concepto se expresan las consideraciones jurídicas en los siguientes términos: *“El texto del proyecto de Ley en trámite, hace uso de la expresión Piso de Protección Social, el cual actualmente se encuentra fenecido y en su momento tuvo un significado notable en materia previsional, como una medida de atención subsidiaria y complementaria. En tal sentido, se registra lo acotado en los apartes del encabezado y a lo largo del artículo 9°.*

*Es propio recordar que, el origen de esa misiva legal tuvo alcance en el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 y su reglamentación fue tratada en el Decreto número 1174 de 2020, con fines de mitigar la desigualdad social en corto plazo para los trabajadores con ingresos inferiores a 1 SMLMV.*

*No obstante, esa norma fue declarada inexecutable con efectos diferidos y subsiguientemente en aplicación del control abstracto de constitucionalidad descrito en Sentencia C-415/12, se analizó nuevamente el precepto normativo, pero sobre una expresión gramatical en concreto que al final trascendió como exequible”.*

Más adelante Colpensiones hace énfasis en la existencia del Sistema de Protección a la Vejez y señala que ha sido una de sus prioridades la inclusión en el sector cafetero en el marco de los BEPS, a través de convenios con varias cooperativas de caficultores.

En relación con el pilar solidario y semicontributivo como parte del pilar solidario como parte estructural de la Ley 2381 de 2024, señaló que: *“El artículo 94 de la Ley 2381 de 2024 divulga que esta normativa entrará en vigor el próximo 1° de julio de 2025, disponiendo la intención de protección social propuesta en un cuadro muy amplio de amparo en materia de las contingencias de la vida.*

*Lo ateniendo a las figuras de Protección Social para la Vejez, Invalidez y Muerte, fue organizando desde una línea estructural de pilares, basándose en principios tales como: universalidad, solidaridad y eficiencia, en consideración conjunta con lo prescrito vigorosamente por el artículo 48 de la Constitución Política”.*

### 5.4. MINISTERIO DE HACIENDA

Mediante comunicación de fecha 6 de mayo de 2025, la doctora Marta Juanita Villaveces Niño, Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, remitió comentarios al proyecto de ley se abstiene de emitir concepto favorable en los siguientes términos:

*Frente a las propuestas que recaen sobre entidades del orden nacional, este Ministerio considera que las mismas podrían generar un impacto fiscal para las finanzas públicas de la Nación, de manera que las acciones y recurso que se requieran para su implementación tendrían que estar supeditadas a la disponibilidad presupuestal y prioridades del Gobierno en concordancia con el Plan nacional de Inversiones y las políticas de los sectores involucrados, en atención a lo dispuesto en los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto”.*

En relación con el articulado el Ministerio de Hacienda presenta los siguientes comentarios:

*“Del artículo 6°, en donde se desarrolla lo correspondiente a la promoción del consumo interno del café colombiano, se sugiere tener en cuenta las estrategias implementadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para fomentar la producción de café, a través de los programas ejecutados por el FAIA y por la CNCA. De igual manera, se resalta que en la actualidad el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrolla medidas para promocionar el consumo de café colombiano, a través de Colombia Compra Eficiente”.*

“Los artículos 9º y 10 establecen, respectivamente (i) el acceso al Piso de Protección Social de los pequeños productores y recolectores de café, aplicables para quienes tengan una 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 legal mensual Vigente (SMLMV); y (ii) los costos y deducciones imputables al Ingreso Base de Cotización (IBC) de los pequeños productores y recolectores de café, considerados independientes con contrato de prestación de servicios personales, independientes por cuenta propia y trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, todos ellos con ingresos

netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente”.

“Una vez revisada la propuesta contenida en el artículo 9º del proyecto de ley, se concluye que esta podría resultar inconstitucional en la medida que se aplicaría solamente para un sector de la población colombiana, lo que se traduce en una discriminación positiva sin justificación del trato diferencial”.

En relación con el impacto fiscal el Ministerio de Hacienda establece que “la afectación total de la propuesta por cuenta del incentivo que recae sobre cotizantes y aportes esporádicos ascendería a los \$102,4 millones para el año 2025, en los escenarios de incidencia media expuestos”.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<b>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</b>	<b>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. <del>Y SE CREA EL PISO MÍNIMO DE PROTECCIÓN SOCIAL</del></b>	Se ajusta el título dado que se elimina el piso mínimo de protección social
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto procurar una mejora en las condiciones sociales, económicas y de mercado para el sector cafetero colombiano a partir de:  1. La creación del Programa de Donación Voluntaria “Quiero a los Cafeteros”. 2. La declaratoria del café como bebida nacional. 3. Incentivar el consumo interno del café nacional.	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto procurar una mejora en las condiciones sociales, económicas y de mercado para el sector cafetero colombiano a partir de:  1. La creación del Programa de Donación Voluntaria “Quiero a los Cafeteros”. 2. La declaratoria del café como bebida nacional. 3. Incentivar el consumo interno del café nacional.	Sin modificaciones.
<b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley, se consideran las siguientes definiciones:  <b>1. Pequeño productor:</b> Persona natural que explota o ejerce 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 propias del cultivo del cual deriva su renta de sustentos 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.  También son pequeños productores los integrantes de las comunidades indígenas que dentro de sus territorios cultiven café y cumplan con los parámetros del inciso anterior.  <b>2. Recolector de Café:</b> Personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con el mantenimiento de la plantación y recolección de las cosechas del café, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las realicen siempre y cuando sean subordinadas..	<b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley, se consideran las siguientes definiciones:  <b>1. Pequeño productor:</b> Persona natural que explota o ejerce 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 propias del cultivo del cual deriva su renta de sustentos 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.  También son pequeños productores los integrantes de las comunidades indígenas que dentro de sus territorios cultiven café y cumplan con los parámetros del inciso anterior.  <b>2. Recolector de Café:</b> Personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con el mantenimiento de la plantación y recolección de las cosechas del café, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las realicen siempre y cuando sean subordinadas.	Sin modificaciones.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
En ese sentido, la presente ley reconoce que el recolector de café puede ser considerado trabajador dependiente, contratista o independiente por cuenta propia.	En ese sentido, la presente ley reconoce que el recolector de café puede ser considerado trabajador dependiente, contratista o independiente por cuenta propia.	
<p><b>Artículo 3°. Programa de donación Quiero a los Cafeteros.</b> 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 sin exceder 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.</p> <p>Los recursos recaudados por este programa se destinarán con exclusividad al Fondo para la vejez de los Cafeteros.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El programa estará a cargo de la Federación Nacional de Cafeteros o quien haga sus veces.</p>		Sin modificaciones
<p><b>Artículo 4°. Fondo para la vejez de los Cafeteros.</b> Con el fin de administrar los recursos que se recauden por concepto del programa Quiero a los Cafeteros, créeme un patrimonio autónomo denominado Fondo para la vejez de los Cafeteros cuyos recursos se destinarán de manera exclusiva a la financiación de programas orientados a generar ingresos durante su vejez a los pequeños productores y recolectores de café.</p> <p>Deberá ser administrado por una fiduciaria de reconocida idoneidad, seleccionada mediante licitación pública, 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.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> 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.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Crear una subcuenta dentro de este fondo para la vejez de los cafeteros destinado específicamente a la innovación tecnológica que apoye a los pequeños productores de café. A través de esta subcuenta se financiaría el acceso a la maquinaria moderna, tecnologías de procesamiento, y capacitaciones en nuevas técnicas de cultivo, con el objetivo de mejorar la productividad y la calidad del café colombiano. La subcuenta dentro del fondo estará destinada exclusivamente a pequeños caficultores que cumplan con los requisitos de bajos ingresos establecidos en la ley, y será gestionado en coordinación con el Ministerio de Agricultura y entidades del sector cafetero.</p>		Se elimina porque según concepto de Colpensiones el objetivo de este fondo se subsana con medidas ya instauradas en el ordenamiento jurídico nacional.
<p><b>Artículo 5°. Declaratoria del café como bebida nacional.</b> Declárese el café de Colombia como producto y bebida nacional en razón de su relevancia histórica, social, económica y cultural.</p>	<p><b>Artículo 4°. Declaratoria del café como bebida nacional.</b> Declárese el café de Colombia como producto y bebida nacional en razón de su relevancia histórica, social, económica y cultural.</p>	Se ajusta numeración.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>Artículo 6°. Promoción del consumo de café colombiano.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Agencia Presidencia de Cooperación; diseñarán e implementarán estrategias de promoción del consumo de café colombiano, tanto en el exterior, como en el interior del país. Se articulará con las administraciones departamentales y municipales, las Cámaras de Comercio y entidades sin ánimo de lucro: con el fin de convocar a los pequeños productores, recolectores y sus asociaciones; para garantizar la amplia difusión y convocatoria a las estrategias.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Dentro de las estrategias contempladas en la presente disposición y en articulación con los programas e iniciativas existentes, se podrán desarrollar acciones para la formación continua de los emprendimientos rurales, con el fin de fomentar la producción, consumo y exportación de productos del café. Asimismo, se establecerán estrategias y programas que reconozcan, fortalezcan, visibilicen y fomenten el oficio de baristas, en Colombia como en el exterior; y su formación como profesionales especializados en cafés de alta calidad.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> 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 a partir de prácticas de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), a su vez, se fomentará el desarrollo de la marca colombiana por medio de estrategias de comunicación.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, garantizará a los pequeños productores indígenas y campesinos el acceso a los beneficios y programas de fomento del consumo interno y les dará apoyo técnico y financiero para fortalecer la producción cafetera, sin perjuicio de su cultura.</p> <p><b>PARÁGRAFO CUARTO.</b> Institucionalizar la Feria Nacional de cafés especiales y de origen como estrategia para posicionar y promocionar la calidad del producto calificando la mejor taza nacional. El evento se realizará cada año y será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Secretarías de Agricultura de las Gobernaciones de los Departamentos participantes.</p>	<p><b>Artículo 5°. Promoción del consumo de café colombiano.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Agencia Presidencial de Cooperación <b>Internacional</b>; diseñarán e implementarán estrategias de promoción del consumo de café colombiano, tanto en el exterior, como en el interior del país. Se articulará con las administraciones departamentales y municipales, las Cámaras de Comercio y entidades sin ánimo de lucro: con el fin de convocar a los pequeños productores, recolectores y sus asociaciones; para garantizar la amplia difusión y convocatoria a las estrategias.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Dentro de las estrategias contempladas en la presente disposición y en articulación con los programas e iniciativas existentes, se podrán desarrollar acciones para la formación continua de los emprendimientos rurales, con el fin de fomentar la producción, consumo y exportación de productos del café. Asimismo, se establecerán estrategias y programas que reconozcan, fortalezcan, visibilicen y fomenten el oficio de baristas, en Colombia como en el exterior; y su formación como profesionales especializados en cafés de alta calidad.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> 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 a partir de prácticas de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), a su vez, se fomentará el desarrollo de la marca colombiana por medio de estrategias de comunicación.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, garantizará a los pequeños productores indígenas y campesinos el acceso a los beneficios y programas de fomento del consumo interno y les dará apoyo técnico y financiero para fortalecer la producción cafetera, sin perjuicio de su cultura.</p> <p><b>PARÁGRAFO CUARTO.</b> Institucionalizar la Feria Nacional de cafés especiales y de origen como estrategia para posicionar y promocionar la calidad del producto calificando la mejor taza nacional. El evento se realizará cada año y será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Secretarías de Agricultura de las Gobernaciones de los Departamentos participantes.</p> <p><b>PARÁGRAFO QUINTO.</b> Las acciones y recursos que se requieran para la implementación del presente artículo, estarán supeditadas al marco fiscal y disponibilidad presupuestal.</p>	<p>Se ajusta la numeración Se corrige el nombre de la entidad.</p> <p>Se añade un nuevo párrafo indicando que las acciones y recursos que se requieran para la implementación del presente artículo estarán sujetas al marco fiscal y disponibilidad presupuestal de conformidad con las observaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>
<p><b>Artículo 7°. Compras de café colombiano por parte de las entidades públicas o de economía mixta.</b> Las entidades públicas o de economía mixta del Estado colombiano de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que le sea aplicable, en el momento que</p>	<p><b>Artículo 6°. Compras de café colombiano por parte de las entidades públicas o de economía mixta.</b> Las entidades públicas o de economía mixta del Estado colombiano de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que le sea aplicable, en el momento que</p>	<p>Se ajusta la numeración y se modifica para garantizar la libre competencia.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>comprende café deberán ajustarse a los mecanismos que establece la Ley 816 de 2003, en cuyo caso prevalecerá un criterio de calificación que permite concluir en la compra eficiente y justa del producto ofertado sin perjuicio directo sobre la competencia.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> 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 buscará apoyar a la industria nacional, dando prioridad a los pequeños productores de café que pertenezcan y/o se identifiquen como mujeres rurales y campesinas, emprendedores rurales, indígenas por medio de la contratación pública.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Para efectos de este artículo, el Gobierno nacional definirá el mecanismo de ponderación y calificación idóneo.</p>	<p>comprende café <b>tendrán en cuenta</b> deberán <del>ajustarse</del> a los mecanismos que establece la Ley 816 de 2003, en cuyo caso prevalecerá un criterio de calificación que permite concluir en la compra eficiente y justa del producto ofertado sin perjuicio directo sobre la competencia.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> 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 buscará apoyar a la industria nacional, dando prioridad a los pequeños productores de café que pertenezcan y/o se identifiquen como mujeres rurales y campesinas, emprendedores rurales, indígenas por medio de la contratación pública.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Para efectos de este artículo, el Gobierno nacional definirá el mecanismo de ponderación y calificación idóneo.</p>	
<p><b>Artículo 8°. Inclusión del café en programas de alimentación.</b> 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 salud, y determinará la viabilidad de incluido en la alimentación infantil, de adultos y adultos mayores financiados por el Estado. Hecha la determinación, si resultara favorable se procederá en un término no mayor a 6 meses a incluirlo en dichas dietas.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El Gobierno nacional dará prioridad a los pequeños productores de café que pertenezcan y/o se identifiquen como mujeres rurales y campesinas, emprendedores rurales, indígenas, a la hora de realizar la compra de café para los programas de alimentación financiados con recursos públicos que cumplan con las condiciones nutricionales de cada programa.</p>	<p><b>Artículo 7°. Inclusión del café en programas de alimentación.</b> 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 salud, y determinará la viabilidad de incluido en la alimentación infantil, de adultos y adultos mayores financiados por el Estado. Hecha la determinación, si resultara favorable se procederá en un término no mayor a 6 meses a incluirlo en dichas dietas.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El Gobierno nacional dará prioridad a los pequeños productores de café que pertenezcan y/o se identifiquen como mujeres rurales y campesinas, emprendedores rurales, indígenas, a la hora de realizar la compra de café para los programas de alimentación financiados con recursos públicos que cumplan con las condiciones nutricionales de cada programa.</p>	<p>Se ajusta la numeración</p>
<p><b>Artículo 9°. Acceso al piso de Protección Social.</b> 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) con 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 (1) Salario Mínimo Mensual</p>	<p><del><b>Artículo 9°. Acceso al piso de Protección Social.</b> 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) con 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 (1) Salario Mínimo Mensual</del></p>	<p>Se propone eliminar toda vez que la presente disposición ya fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-276 de 2021.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>Legal Vigente en promedio durante un (1) año calendario.</p> <p>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 al Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender al 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.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> 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.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> 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.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> El Gobierno nacional deberá garantizar que los beneficios del Piso de Protección Social se ajusten a las particularidades culturales y económicas de las comunidades indígenas.</p>	<p><del>Legal Vigente en promedio durante un (1) año calendario.</del></p> <p><del>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 al Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender al 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.</del></p> <p><del><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> 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.</del></p> <p><del><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> 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.</del></p> <p><del><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> El Gobierno nacional deberá garantizar que los beneficios del Piso de Protección Social se ajusten a las particularidades culturales y económicas de las comunidades indígenas.</del></p>	
<p><b>Artículo 10. Costos y deducciones imputables al IBC de los pequeños productores y recolectores de café.</b> Los pequeños productores y recolectores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).</p> <p>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</p>	<p><del><b>Artículo 10. Costos y deducciones imputables al IBC de los pequeños productores y recolectores de café.</b> Los pequeños productores y recolectores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).</del></p> <p><del>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</del></p>	<p>Se propone eliminar toda vez que la presente disposición se encuentra regulada por el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
<p>(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.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.</p> <p>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 que trata el artículo 66-1 del Estatuto Tributario.</p>	<p><del>(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.</del></p> <p><del>El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.</del></p> <p><del>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 que trata el artículo 66-1 del Estatuto Tributario.</del></p>	
<p><b>Artículo 11.</b> 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 dotar de conocimiento a los estudiantes del ciclo básico, para ser agentes del cambio en la ruralidad colombiana.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En las zonas cafeteras del país, esta cátedra se concentrará particularmente en temas relacionados con la cultura cafetera.</p>	<p><del><b>Artículo 11. 8.</b></del> 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 dotar de conocimiento a los estudiantes del ciclo básico, para ser agentes del cambio en la ruralidad colombiana.</p> <p><del><b>PARÁGRAFO.</b></del> En las zonas cafeteras del país, esta cátedra se concentrará particularmente en temas relaciona</p>	Se ajusta la numeración.
<p><b>Artículo 12. Reglamentación.</b> El Gobierno nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.</p>	<p><del><b>Artículo 12. 9. Reglamentación.</b></del> El Gobierno nacional reglamentará en un lapso no superior a seis (6) meses todo lo concerniente a las disposiciones de los capítulos anteriores.</p>	Se ajusta la numeración.
<p><b>Artículo 13.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá implementar programas para la producción y promoción de cafés especiales y de origen de Colombia, de acuerdo con entes territoriales del orden regional, municipal, gremios y productores de café.</p>	<p><del><b>Artículo 13. 10.</b></del> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá implementar programas para la producción y promoción de cafés especiales y de origen de Colombia, de acuerdo con entes territoriales del orden regional, municipal, gremios y productores de café.</p>	Se ajusta la numeración.
<p><b>Artículo 14. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><del><b>Artículo 14. 11. Vigencia.</b></del> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Se ajusta la numeración.

#### 4. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal respecto de erogaciones específicas del Presupuesto General de la Nación o asignaciones que impliquen modificar o ajustar los cálculos al marco de gasto de mediano plazo. Sin embargo, es razonable que durante el trámite legislativo del mismo surjan controversias que serán resueltas a medida que avance su estudio en la respectiva Comisión y plenaria.

#### 5. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán

poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Conforme a lo anterior, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2009, definió lo relativo al régimen de conflicto de intereses de los congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) 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” (Copiado del texto original).*

Por otra parte, la ley también define las consecuencias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en este sentido dispuso:

“(…) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *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.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña.*

*Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

**PARÁGRAFO 1º.** *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

**PARÁGRAFO 2º.** *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

**PARÁGRAFO 3º.** *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 (Copiado del texto original)<sup>4</sup>.*

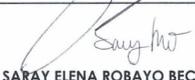
Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>5</sup>, estableciendo lo siguiente:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.

**6. PROPOSICIÓN**

Por todas las consideraciones anteriores y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, solicitó a la honorable plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate y aprobar la ponencia del Proyecto de Ley número 358 de 2024 Cámara, 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”, y se declara el café como bebida nacional.

De los honorables congresistas,

 SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG Representante a la Cámara Ponente	 MILENE JARAVA DÍAZ Representante a la Cámara Ponente
 SARAY ELENA ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Ponente	

<sup>4</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). Concepto 182451 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública. Enlace <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=218330>.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Expediente Sentencia del 3 de septiembre de 2002, recaída dentro del Expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01.

**7. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 358 DE 2024 CÁMARA 358 DE 2024 CÁMARA, 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”, y se declara el café como bebida nacional.*

**El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto procurar una mejora en las condiciones sociales, económicas y de mercado para el sector cafetero colombiano a partir de:

- a) La creación del Programa de Donación Voluntaria “Quiero a los Cafeteros”
- b) La declaratoria del café como bebida nacional
- c) Incentivar el consumo interno del café nacional.

**Artículo 2°. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se consideran 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 propias del cultivo del cual deriva su renta de sustento 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. También son pequeños productores los integrantes de las comunidades indígenas que dentro de sus territorios cultiven café y cumplan con los parámetros del inciso anterior.
- 2. Recolector de café:** Personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con el mantenimiento de la plantación y recolección de las cosechas del café, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las realicen siempre y cuando sean subordinadas. En ese sentido, la presente ley reconoce que el recolector de café puede ser considerado trabajador dependiente, contratista o independiente por cuenta propia.

**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 sin exceder 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.

**Parágrafo.** La Fiducia de la que habla este artículo la manejará la Federación Nacional de Cafeteros o en su defecto quien administre los parafiscales.

**Artículo 4°. 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.

**Artículo 5°. Promoción del consumo de café colombiano.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional; diseñarán e implementarán, estrategias de promoción del consumo de café colombiano, tanto en el exterior, como en el interior del país. Se articulará con las administraciones departamentales y municipales, las Cámaras de Comercio y entidades sin ánimo de lucro; con el fin de convocar a los pequeños productores, recolectores y sus asociaciones; para garantizar la amplia difusión y convocatoria a las estrategias.

**Parágrafo primero.** Dentro de las estrategias contempladas en la presente disposición y en articulación con los programas e iniciativas existentes, se podrán desarrollar acciones para la formación continua de los emprendimientos rurales, con el fin de fomentar la producción, consumo y exportación de productos del café. Asimismo, se establecerán estrategias y programas que reconozcan, fortalezcan, visibilicen y fomenten el oficio de baristas, en Colombia como en el exterior; y su formación como profesionales especializados en cafés de alta calidad.

**Parágrafo segundo.** 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 a partir de prácticas de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), a su vez, se fomentará el desarrollo de la marca colombiana por medio de estrategias de comunicación.

**Parágrafo tercero.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, garantizará a los pequeños productores indígenas y campesinos el acceso a los beneficios y programas de fomento del consumo interno y les dará apoyo técnico y financiero para fortalecer la producción cafetera, sin perjuicio de su cultura.

**Parágrafo cuarto.** Institucionalizar la Feria Nacional de cafés especiales y de origen como estrategia para posicionar y promocionar la calidad del producto calificando la mejor taza nacional. El evento se realizará cada año y será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Secretarías de Agricultura de las gobernaciones de los departamentos participantes.

**Parágrafo quinto.** Las acciones y recursos que se requieran para la implementación del presente artículo, estarán supeditadas al marco fiscal y disponibilidad presupuestal.

**Artículo 6°. 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, en el momento que compren café tendrán en cuenta a los mecanismos que establece la Ley 816 de 2003, en cuyo caso prevalecerá un criterio de calificación que permita concluir en la compra eficiente y justa del producto ofertado sin perjuicio directo sobre la competencia.

**Parágrafo primero.** 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 buscará apoyar a la industria nacional, dando prioridad a los pequeños productores de café que pertenezcan y/o se identifiquen como mujeres rurales y campesinas, emprendedores rurales, indígenas por medio de la contratación pública.

**Parágrafo segundo.** Para efectos de este artículo, el Gobierno nacional definirá el mecanismo de ponderación y calificación idóneo.

**Artículo 7°. 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 resultara favorable se procederá en un término no mayor a 6 meses a incluirlo en dichas dietas. Parágrafo, El Gobierno nacional dará prioridad a los pequeños productores de café que pertenezcan y/o se identifiquen como mujeres rurales y campesinas, emprendedores rurales, indígenas, a la hora de realizar la compra de café para los programas de alimentación financiados con recursos públicos que cumplan con las condiciones nutricionales de cada programa.

**Artículo 8°.** Facúltese 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.

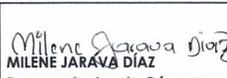
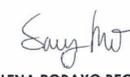
**Parágrafo.** En las zonas cafeteras del país, esta cátedra se concentrará particularmente en temas relacionados con la cultura cafetera.

**Artículo 9°. 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 10.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá implementar programas para la producción y promoción de cafés especiales y de origen de Colombia, en acuerdo con entes territoriales del orden regional, municipal, gremios y productores de café.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

 SANDRA BIRTANA ARIZABAL SALEG Representante a la Cámara Ponente	 MILENE JARAVA DÍAZ Representante a la Cámara Ponente
 SARAY ELENA ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Ponente	

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 4 de junio de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 358 de 2024 Cámara - 154 de 2023 Cámara, "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", suscrita por los Honorables Representantes SARAY ELENA ROBAYO BECHARA, ÁNGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ, ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA y KATHERINE MIRANDA PEÑA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

  
 ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 4 de junio de 2025.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE  
 PRESIDENTE

  
 ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
 SECRETARIA GENERAL

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
POR LA COMISIÓN TERCERA DE  
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES,  
EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA  
MIÉRCOLES, TREINTA (30) DE ABRIL DE  
DOS MIL VEINTICINCO (2025)**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 358 DE 2024  
CÁMARA, 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.*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto procurar una mejora en las condiciones sociales, económicas y de mercado para el sector cafetero colombiano a partir de:

- a) La creación del Programa de Donación Voluntaria “Quiero a los Cafeteros”.
- b) La declaratoria del café como bebida nacional.
- c) Incentivar el consumo interno del café nacional.

**ARTÍCULO 2°. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se consideran 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 propias del cultivo del cual deriva su renta de sustento 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.

También son pequeños productores los integrantes de las comunidades indígenas que dentro de sus territorios cultiven café y cumplan con los parámetros del inciso anterior.

2. **Recolector de café:** Personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con el mantenimiento de la plantación y recolección de las cosechas del café, con independencia del vínculo jurídico a través del cual las realicen siempre y cuando sean subordinadas. En ese sentido, la presente ley reconoce que el recolector de café puede ser considerado trabajador dependiente, contratista o independiente por cuenta propia.

**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 sin exceder 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.

**PARÁGRAFO.** El programa estará a cargo de la Federación Nacional de Cafeteros o quien haga sus veces.

**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 denominado Fondo para la vejez de los Cafeteros cuyos recursos se destinarán de manera exclusiva a 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, seleccionada mediante licitación pública, 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 PRIMERO.** 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.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Crear una subcuenta dentro de este fondo para la vejez de los cafeteros destinado específicamente a la innovación tecnológica que apoye a los pequeños productores de café. A través de esta subcuenta se financiará el acceso a maquinaria moderna, tecnologías de procesamiento, y capacitaciones en nuevas técnicas de cultivo, con el objetivo de mejorar la productividad y la calidad del café colombiano. La subcuenta dentro del fondo estará destinada exclusivamente a pequeños caficultores que cumplan con los requisitos de bajos ingresos establecidos en la ley, y será gestionado en coordinación con el Ministerio de Agricultura y entidades del sector cafetero.

**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.

**ARTÍCULO 6°. Promoción del consumo de café colombiano.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y la Agencia Presidencia de Cooperación; diseñarán e implementarán, estrategias de promoción del consumo de café colombiano, tanto en el exterior, como en el interior del país. Se articulará con las administraciones departamentales y municipales, las Cámaras de Comercio y entidades sin ánimo de lucro; con el fin de convocar a los pequeños productores,

recolectores y sus asociaciones; para garantizar la amplia difusión y convocatoria a las estrategias.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Dentro de las estrategias contempladas en la presente disposición y en articulación con los programas e iniciativas existentes, se podrán desarrollar acciones para la formación continua de los emprendimientos rurales, con el fin de fomentar la producción, consumo y exportación de productos del café. Asimismo, se establecerán estrategias y programas que reconozcan, fortalezcan, visibilicen y fomenten el oficio de baristas, en Colombia como en el exterior; y su formación como profesionales especializados en cafés de alta calidad.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** 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 a partir de prácticas de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), a su vez, se fomentará el desarrollo de la marca colombiana por medio de estrategias de comunicación.

**PARÁGRAFO TERCERO.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, garantizará a los pequeños productores indígenas y campesinos el acceso a los beneficios y programas de fomento del consumo interno y les dará apoyo técnico y financiero para fortalecer la producción cafetera, sin perjuicio de su cultura.

**PARÁGRAFO CUARTO.** Institucionalizar la Feria Nacional de Cafés Especiales y de origen como estrategia para posicionar y promocionar la calidad del producto calificando la mejor taza nacional. El evento se realizará cada año y será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Secretarías de Agricultura de las Gobernaciones de los Departamentos participantes.

**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, en el momento que compren café deberán ajustarse a los mecanismos que establece la Ley 816 de 2003, en cuyo caso prevalecerá un criterio de calificación que permita concluir en la compra eficiente y justa del producto ofertado sin perjuicio directo sobre la competencia.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** 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 buscará apoyar a la industria nacional, dando prioridad a los pequeños productores de café que pertenezcan y/o se identifiquen como mujeres rurales y campesinas, emprendedores rurales, indígenas por medio de la contratación pública.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Para efectos de este artículo, el gobierno nacional definirá el mecanismo de ponderación y calificación idóneo.

**ARTÍCULO 8°. 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 resultara favorable se procederá en un término no mayor a 6 meses a incluirlo en dichas dietas.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno nacional dará prioridad a los pequeños productores de café que pertenezcan y/o se identifiquen como mujeres rurales y campesinas, emprendedores rurales, indígenas, a la hora de realizar la compra de café para los programas de alimentación financiados con recursos públicos que cumplan con las condiciones nutricionales de cada programa.

**ARTÍCULO 9°. 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.

**PARÁGRAFO TERCERO.** El Gobierno nacional deberá garantizar que los beneficios del Piso de Protección Social se ajusten a las particularidades culturales y económicas de las comunidades indígenas.

**ARTÍCULO 10. 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 (smlmv) que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del cuarenta por ciento (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.** En las zonas cafeteras del país, esta cátedra se concentrará particularmente en temas relacionados con la cultura cafetera.

**ARTÍCULO 12. 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 13.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá implementar programas para la producción y promoción de cafés especiales y de origen de Colombia, en acuerdo con entes territoriales del orden regional, municipal, gremios y productores de café.

**ARTÍCULO 14. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, miércoles treinta (30) de abril de dos mil veinticinco (2025). - En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el Proyecto de Ley N° 358 de 2024 CÁMARA - 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", previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes veintinueve (29) de abril de dos mil veinticinco (2025), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes./.

**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**  
*Presidente*



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
*Secretaria General*

**CONTENIDO**

Gaceta número 914 - Lunes, 9 de junio de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia Positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 147 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 358 de 2024 Cámara, 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