



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1136

Bogotá, D. C., martes, 5 de diciembre de 2017

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

TEXTO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se crean mecanismos para la
defensa de los polinizadores, fomento de cría de
abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se
dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De la naturaleza, finalidad y propósitos

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto declarar las abejas y los otros polinizadores de interés nacional, promover la conservación de los polinizadores, fomentar la cría de abejas y el desarrollo de la apicultura. Así mismo, establecer políticas públicas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora apícola y consolidar al sector apícola como un componente estratégico, para la seguridad y soberanía alimentaria del país y la conservación del ecosistema.

Artículo 2º. Definiciones.

- **Apicultura:** El conjunto de técnicas para la Cría y manejo de abejas Apis Mellifera orientadas al aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios.
- **Cría de abejas:** Conjunto de actividades desarrolladas para el cultivo de todas las especies de abejas presentes en el territorio nacional.
- **Polinizadores:** Agentes encargados de facilitar el proceso de polinización a través del transporte del polen (gameto masculino) de flor

en flor, el cual concluye con la fertilización de la planta y su reproducción.

- **Ambiente sano para polinizadores:** Ambiente que provee de alimento y hábitat para nidificación a los polinizadores, sin riesgo de verse afectados por actividades humanas.
- **Flora apícola:** Especies vegetales que proveen néctar, polen y resinas para las abejas.
- **Conservación de Flora nativa:** acción de preservar especies vegetales típicas del país que brindan alimento y hábitat a los polinizadores.
- **Zona libre de agrotóxicos:** Zonas del territorio nacional en las cuales se prohíbe el uso de agrotóxicos para, en este caso, evitar la afectación de polinizadores.
- **Zona de reserva de polinizadores.** Zonas del territorio nacional acondicionadas, en las cuales se brindan las condiciones necesarias para la habitación y reproducción de los polinizadores, sin riesgo de verse afectados por actividades humanas.
- **Polinización entomófila:** Polinización llevada a cabo por insectos.
- **Envenenamiento de abejas.** Evento en el cual las abejas se ven afectadas por la exposición a agentes nocivos, que pueden deteriorar la salud de la colmena o llevarla a la muerte.
- **Productos de la colmena:** Aquellos generados a partir de la cría y manejo de las abejas.
- **Abejas silvestres:** Aquellas especies de abejas nativas que aún no son objeto de domesticación.
- **Miel:** Se entiende por miel la sustancia dulce natural producida por abejas obreras a partir del néctar de las plantas o de secreciones

de partes vivas de las plantas o de excreciones de insectos succionadores de plantas que quedan sobre partes vivas de plantas, que las abejas recogen, transforman y combinan con sustancias específicas propias, y depositan, deshidratan, almacenan y dejan en el panal para que madure y añeje.

- **Apiterapia:** Utilización de los productos de la colmena en beneficio de la salud humana o animal.

- **Nutraceuticos:** Productos de origen natural, en este caso productos apícolas que inciden en la buena salud y nutrición.

Artículo 3º. *Sistema Nacional de Apicultura y otros Polinizadores.* Al ser declaradas las abejas y los otros polinizadores de interés nacional, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá organizar un Sistema Nacional de Apicultura y otros Polinizadores.

Artículo 4º. El Sistema Nacional de Apicultura y otros Polinizadores, estará conformado por:

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio del Trabajo
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Educación
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
- Corporaciones Autónomas Regionales
- Instituto Colombiano Agropecuario
- Instituto Nacional de Salud.

Parágrafo 1º. Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ejercer la rectoría y coordinación del Sistema Nacional de Apicultura y otros Polinizadores.

Artículo 5º. El Sistema Nacional de Apicultura y otros Polinizadores es un sistema público intersectorial constituido por normas, políticas, planes, programas, proyectos, acciones, competencias, procedimientos, controles, información, actividades, recursos, programas e instituciones, que inciden en la producción, conservación, distribución y comercialización de los productos apícolas en el territorio nacional.

CAPÍTULO II

De la protección y defensa de los polinizadores

Artículo 6º. Los polinizadores serán considerados biodiversidad y recursos naturales renovables, y como tales tendrán protección, que estará a cargo del Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones Autónomas Regionales, según sus competencias.

Artículo 7º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará la implementación de la Política Nacional de Conservación de los Polinizadores que incluya ambientes sanos a través de regulación, un adecuado control de las moléculas tóxicas que los afectan, control a la deforestación, definición de zonas libres de agro tóxicos, adaptación al cambio climático y estrategias de manejo de abejas en lugares urbanos.

Artículo 8º. La polinización es un servicio ecosistémico protegido en forma prevalente por la ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará estudios técnicos periódicos (cada seis (6) meses) para valorar el estado de la polinización en el país, su importancia ambiental y económica y los factores que amenazan a los polinizadores. Dichos estudios deberán ser publicados en la página web del Ministerio y los expertos que los realicen contarán con independencia técnica.

Artículo 9º. El Estado a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ofrecerá incentivos para los titulares de derechos en predios rurales que destinen como mínimo el cinco por ciento del total de su área para el crecimiento de flora nativa, porcentaje dentro del cual se pueden considerar las rondas obligatorias de las fuentes de agua.

Artículo 10. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en concordancia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Educación Nacional, en el término de un año, implementarán programas tendientes a:

1. La investigación, restauración y conservación de flora apícola.
2. Caracterización de las especies de abejas y otros polinizadores y sus servicios ecosistémicos para diseñar programas, tendientes a su conservación.
3. Desarrollar incentivos a los apicultores por el servicio ambiental de polinización.
4. Propiciar zonas de reserva de polinizadores en los planes y esquemas de ordenamiento territorial.
5. Establecer zonas libres de agrotóxicos para las abejas y otros polinizadores, con fines de recuperar y conservar especies en peligro de extinción.
6. Propiciar un trabajo conjunto en articulación con los gremios del sector agrario, buscando conciliar intereses y definir acciones en defensa de los polinizadores.
7. Las entidades dedicadas a la formación de profesionales de los sectores agrario, agroindustrial, agroambiental, forestal y afines, deben incluir el enfoque de la protección de los

polinizadores y la cátedra de apicultura en sus planes de estudio.

8. Las autoridades municipales deberán incluir y promover políticas de protección de polinizadores en zonas urbanas.

Parágrafo 1°. Los programas descritos en este artículo, deberán ser incluidos en el plan de desarrollo de todo ente territorial.

Artículo 11. Con fundamento en el principio de precaución, el Ministerio de Ambiente fijará los límites máximos de agroquímicos que podrán ser utilizados en los ecosistemas, con el fin de proteger los polinizadores. Las Corporaciones Autónomas Regionales vigilarán el cumplimiento de dichos límites.

1. Cuando no sea posible un uso seguro, El Instituto Colombiano Agropecuario, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, negará o revocará el registro de agroquímicos que sean letales para las poblaciones de abejas y demás polinizadores, y las Corporaciones Autónomas Regionales suspenderán o prohibirán su uso en su jurisdicción.

2. El uso de agroquímicos letales para polinizadores será objeto del procedimiento sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009.

Artículo 12. Ante la denuncia de un caso de envenenamiento de abejas, el ICA, previa cadena de custodia, debe encargarse, a cargo de su presupuesto, de los estudios necesarios para determinar el agente causante, adoptar medidas y reportar el caso a las autoridades ambientales correspondientes.

CAPÍTULO III

Fomento y desarrollo de la cría de abejas y la actividad apícola

Artículo 13. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable del fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura en el territorio nacional, para lo cual, en concordancia con sus entidades adscritas correspondientes, implementará políticas, programas y proyectos tendientes a:

1. Desarrollar un sistema de registro de apicultores, georreferenciación de apiarios, transporte y movilización de abejas en el territorio nacional.

2. Fomentar el incremento de la producción en términos de aumentar el número de colmenas y aumentar los promedios de producción colmena al año.

3. Implementar programas que garanticen la sanidad de las abejas.

4. Facilitar los servicios de Asistencia técnica y créditos de fomento a los apicultores.

5. Desarrollar programas de mejoramiento genético.

6. Estimular en el sector agrario proyectos de producción limpia, compatibles con la apicultura.

7. Promover un adecuado esquema de seguro apícola que proteja a los productores por incendios, hurto, y daños a terceros.

8. Que las autoridades competentes, con fundamento en el principio de solidaridad, dispongan de auxilios para apicultores afectados en su actividad apícola por desastres naturales.

9. La creación de institutos de investigación de los productos y servicios de las abejas que comprendan: selección de abejas, tecnología de la producción, profilaxis y control de las enfermedades de las abejas, economía y organización de los apiarios, tecnología del procesamiento de los productos apícolas, divulgación de la información científico-técnica y su aplicación.

10. Apoyar la implementación de programas de ciencia tecnología e innovación, para el fortalecimiento de la producción transformación y comercialización de los productos de las abejas, bajo un enfoque de investigación-acción participativa donde el productor sea el factor principal en el proceso.

11. Fomentar la apicultura como un componente importante de la agricultura familiar.

12. El Ministerio de Agricultura creará en el término de un año un programa de compensación económica por muerte de abejas por contaminación ambiental, que cubrirá al menos el 75% del daño emergente que percibiére el apicultor afectado.

Parágrafo 1°. El Gobierno velará para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el ICA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades competentes ejecuten sus obligaciones y competencias dentro de su labor en beneficio del desarrollo de la apicultura.

CAPÍTULO IV

De la calidad y comercialización de productos y servicios de las abejas

Artículo 14. Es responsabilidad de todos los apicultores del país, cosechar sus productos según criterios técnicos para garantizar su inocuidad.

Artículo 15. El Estado colombiano, a través de sus entidades competentes, incentivará y propenderá al desarrollo de:

1. Campañas, ferias y eventos para incentivar el consumo de productos apícolas y para la sensibilización e información a la comunidad acerca de la importancia de la protección de las abejas y otros polinizadores en los ecosistemas y en la sostenibilidad de la soberanía alimentaria.

2. La inclusión de productos apícolas en el menú de compras estatales, para el consumo en escuelas, asilos, batallones y otras instituciones públicas, a través de las agremiaciones regionales vigentes legalmente registradas.

Artículo 16. Siendo el consumo y distribución de mieles adulteradas un problema de Salud

pública, el Estado garantizará los recursos y gestiones para que la Superintendencia de Industria y Comercio y el Invima cumplan con sus obligaciones en cuanto a:

1. Aplicar las medidas sancionatorias correspondientes a quienes produzcan, alteren, comercialicen, propicien la falsificación y adulteración de los productos de las abejas, así como la publicidad engañosa referente a los productos apícolas.

Parágrafo 1°. De acuerdo a la definición de “Miel” en el Glosario de la presente ley, el Estado prohibirá el uso de la palabra “Miel” para todo producto edulcorante.

Artículo 17. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Protección Social desarrollarán acciones coordinadas para:

1. Crear Incentivos a las empresas comercializadoras y de transformación, que realicen programas de conservación tanto de abejas como de flora apícola.

2. Impulsar la incorporación de los productos de las abejas y sus derivados en los programas de mercados verdes.

3. Incentivar la creación de una red de laboratorios de referencia, subsidiados por el Estado, que certifique análisis de laboratorio para residuos de pesticidas y antibióticos en los productos de las abejas y en material biológico, y que facilite la implementación de programas de certificación de calidad de productos de las abejas.

4. Promover planes y programas de investigación dirigidos a la caracterización de productos de las abejas con denominación de origen generando valor agregado.

5. Fomentar la Investigación en apiterapia y la comercialización de productos apícolas como nutracéuticos.

CAPÍTULO V

De la organización de productores

Artículo 18. Los apicultores organizados en asociaciones, cooperativas u organizaciones de segundo nivel, en concordancia con la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura y sus Comités Regionales, serán interlocutores ante el Gobierno nacional, los entes territoriales y las autoridades de orden nacional, departamental y municipal, para efectos de la aplicación de la presente ley.

Artículo 19. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Educación y sus entidades adscritas, el SENA y demás instituciones de educación pública y privada, serán encargados de

1. Impulsar programas de capacitación e investigación, en el sector apícola.

2. Fomentar y crear programas de formación en el nivel técnico, tecnológico, profesional y de posgrado en temas de apicultura.

3. Educar al productor agrario sobre los efectos benéficos de los polinizadores en el incremento y calidad de sus cosechas.

4. Establecer becas para la profesionalización de los apicultores.

5. Certificar a los apicultores por competencias laborales (SENA).

Artículo 20. Los Ministerios de Trabajo y de Protección Social, velarán por que los apicultores colombianos dispongan de un adecuado sistema de seguridad social y participaran en las acciones necesarias para garantizar el derecho al trabajo de los apicultores que pierdan sus colmenas por envenenamiento, desastres naturales, hurtos e incendios.

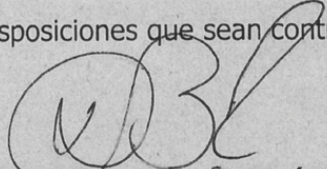
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 21. Reglamentación. La presente ley deberá ser reglamentada por el Gobierno nacional a través de las entidades competentes, en el plazo de 1 año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, dentro del cual deberá garantizarse la participación social y mecanismos de articulación en los niveles nacional y territorial.

Artículo 22. La Procuraduría General de la Nación supervisará el cumplimiento de los mandatos de la presente ley.

Artículo 23. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la *Gaceta del Congreso*, *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.

disposiciones que sean contrarias



DIDIER BURGOS RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Partido de La U

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

Esta iniciativa tiene como propósito esencial, la declaratoria de interés nacional de la conservación de los polinizadores, la cría de abejas y el fomento de la apicultura.

Así mismo, busca establecer políticas públicas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora apícola y consolidar al sector apícola como un componente estratégico, para la seguridad y soberanía alimentaria del país y la conservación del ecosistema.

2. JUSTIFICACIÓN

La relación de co-evolución entre plantas con flor y sus polinizadores, especialmente abejas, existe desde hace 100 millones de años. Los polinizadores juegan un importante papel en la vitalidad de los ecosistemas ya que hacen parte fundamental de las cadenas tróficas y del ciclo de la materia en la medida en que son los agentes que garantizan la reproducción de amplios grupos de plantas encargadas de alimentar a muchas especies estructurantes de bosques, ya sea como dispersores de semillas o recicladores de materias. Igualmente un adecuado servicio de polinización permite la restauración y sostenimiento de coberturas vegetales que son determinantes para regular el ciclo del agua.

Aproximadamente el 80% de todas las especies de plantas con flor son polinizadas por animales, como vertebrados y mamíferos; sin embargo, los principales polinizadores son los insectos. La polinización permite contar con una amplia variedad de alimentos, principalmente de cultivos hortícolas. De hecho, los polinizadores como las abejas, las aves y los murciélagos inciden sobre el 35% de la producción agrícola mundial, aumentando el rendimiento del 87 de los principales cultivos de todo el mundo, así como de numerosas medicinas de origen vegetal (<http://www.fao.org/biodiversity/componentes/polinizadores/es/>) siendo este un tema de seguridad alimentaria y finalmente una alarma de salud pública.

En Colombia no se ha cuantificado aún el valor de la polinización, sin embargo, es evidente que una pérdida de polinizadores tendrá un impacto negativo en la economía, pues se afectará la productividad de cultivos como aguacates, kiwi, ahuyama, melón, pepinos, tomates, berenjena, calabazo, café, cítricos, nueces y girasol, entre otros. En países como los Estados Unidos, en cambio, ya se tienen cifras acerca de los beneficios económicos, los cuales reportan agregación de más de 15 mil millones de dólares en valor a los cultivos al año, de acuerdo al “*Memorando para Jefes de Departamento Ejecutivos y Agencias*” entregado por el Presidente Barack Obama en junio de 2014, donde se busca la “...*creación de una estrategia federal para promover la salud de las abejas y otros polinizadores*”.

Igualmente, el comisario europeo de Sanidad, Tonio Borg, recordó que las abejas contribuyen anualmente a la agricultura europea en más de 22.000 millones de euros al favorecer la polinización.

A sabiendas de la gran importancia de los polinizadores para la vida humana, estos se ven amenazados por aspectos como el uso indiscriminado de productos altamente tóxicos para los polinizadores y en general para el ambiente, las mezclas de diferentes productos como insecticidas, herbicidas, acaricidas, fertilizantes y otros, aplicadas en altas dosis. Esto

demostrado mediante los análisis practicados a las muestras en laboratorio de al menos cinco (5) municipios de diversas zonas del país y analizadas en diferentes épocas del año, así : una en Guasca, una en Guatavita, una en Quindío, dos en San Martín de los Llanos, donde todas arrojaron positivo para fipronil como principio activo.

Por otra parte, los polinizadores también están amenazados por el cambio climático debido a la tala indiscriminada de árboles sin renovación de bosques, lo cual causa pérdida de la flora, así como la falta de sombrío y pérdida de la cobertura vegetal en los campos causando erosión y la desaparición de las cuencas hídricas. Otra grave y no menos importante amenaza es la minería.

2.1. DATOS ESTADÍSTICOS

En los últimos tres (3) años se han muerto en Colombia por envenenamientos masivos con agrotóxicos un 34% (15.677), del total (46.186) de colmenas reportadas (hasta julio de 2017) por el Colectivo Abejas Vivas. Esto significa que de no regenerarlas, en 10 años no se contaría con abejas en Colombia, propiciando una catástrofe alimentaria y una crisis de salud en el país. De esta forma, en sólo 10 años podemos echar abajo el equilibrio que la naturaleza ha mantenido durante 100 millones de años.

Estas alarmantes cifras, muestran que estamos envenenando al planeta y a nosotros con él, dado que los polinizadores, especialmente las abejas, son bioindicadores que reflejan el grado de envenenamiento no sólo de ellos, sino de los alimentos que consumimos.

2.2. SITUACIÓN ACTUAL

Colombia es uno de los países más viables para la actividad apícola por su privilegiada posición geográfica, su gran variedad de floración y agricultura; sin embargo, esta actividad es incompetente comparándola incluso con países ubicados en posiciones menos privilegiadas, los obstáculos que tienen que enfrentar los cultivadores de abejas no son menores, los agricultores y el público en general ignoran la importancia de las abejas en la polinización de los cultivos, por otra parte, el mercado está invadido de productos falsificados o adulterados que toman el buen nombre de los productos apícolas, a esto se le suma el manejo irresponsable de los agroquímicos cuya regulación es insuficiente.

Los recursos destinados a la actividad apícola y a la protección de polinizadores son insignificantes y no contribuyen al crecimiento de la actividad en el país.

En Colombia se hace necesaria una ley de protección de polinizadores, fomento de la cría de abejas y desarrollo de la apicultura, basándose en:

- La aplicación del principio de precaución, ya que se considera que el Estado Colombiano debería prohibir pesticidas ya probados como letales a los polinizadores y prohibidos en varios

países, como es el caso de Europa a partir de un informe de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, por sus siglas en inglés) que señala tres plaguicidas de la familia de los neonicotinoides, frecuentes en la siembra del girasol, la colza, el algodón y el maíz, según investigaciones científicas, a saber: clotianidina, tiametoxam e imidacloprid. Estos químicos pueden afectar al sistema nervioso de los insectos causándoles parálisis y hasta la muerte. Igualmente el fipronil prohibido desde el año 2013 en la Unión Europea para tratamientos de semillas de maíz y girasol por el riesgo grave del insecticida para la población de abejas, contando con el apoyo de 23 países.

- No sólo el principio de precaución, sino también en atención a las afectaciones ya reportadas en Colombia con la muerte de 15.670 colmenas hasta julio de 2017. Así como también la atención a las pérdidas sufridas por el gremio apicultor, quien se sustenta de la actividad, las cuales ascienden a aproximadamente \$21.625.000.000. (Datos parciales entre 2014 y 2017) sin cuantificar el daño a polinizadores nativos. Se hace necesario que el Estado intervenga con soluciones precisas (Colectivo Abejas Vivas 2017).

- Siendo las entidades del Estado colombiano las obligadas a ejecutar las acciones de protección y fomento de la apicultura, se requiere dinamizar la acción interinstitucional coordinada para la aplicación de la Política Nacional Para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) y la iniciativa de polinizadores de Colombia.

- Actualizar, a la luz de las nuevas evidencias científicas y sociales, la normatividad. (Políticas, leyes, decretos, resoluciones y normas técnicas).

3. MARCO JURÍDICO

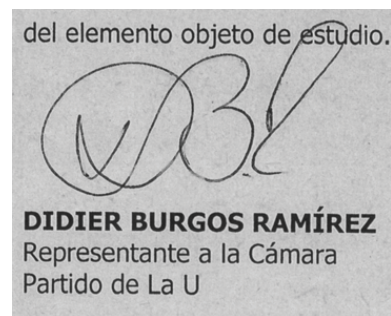
3.1. FUNDAMENTOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES

El presente proyecto de ley encuentra fundamento Constitucional en el artículo 154 de la Carta Política, el cual establece que “las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”.

Así mismo, la Ley 5ª de 1992 en su artículo 142 estipula que “pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

4. CONVENIENCIA

El presente proyecto de ley ha sido estudiado y analizado bajo la óptica ambiental, sin embargo, es menester que se legisle en la materia y que mediante esta iniciativa se llenen los vacíos legales que existen en la actualidad respecto del elemento objeto de estudio.



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de noviembre de 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 196 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Didier Burgos Ramírez*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2017 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2017 SENADO

por medio del cual se crea la Ley de Primera Empresa.

Bogotá, D. C., diciembre de 2017

Doctor

JACK HOUSNI JALLER

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

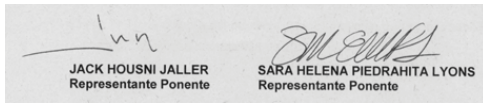
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia del Proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2017 Senado, por medio del cual se crea la Ley de Primera Empresa.

Tras la designación que realizó la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, pongo a consideración de los honorables Representantes, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara,

acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2017 Senado, *por medio del cual se crea la Ley de Primera Empresa*.

Cordialmente,



I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento, es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2017 Senado (de ahora en adelante, “el proyecto de ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Introducción.
- II. Trámite y Antecedentes.
- III. Objeto del proyecto de ley.
- IV. Argumentos de la Exposición de Motivos.
- V. Marco Legal
- VI. Consideraciones del ponente.
- VII. Pliego de Modificaciones
- VIII. Conclusión.
- IX. Proposición.
- X. Texto Propuesto.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 142 de 2017 Senado, *por medio del cual se crea la Ley de Primera Empresa*, fue presentado por el Senador Juan Manuel Galán el 11 de octubre del presente año. El proyecto de ley fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 928 de 2017.

Por su parte, el Senador Andrés García Zuccardi y el Representante a la Cámara Jack Housni radicaron el Proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara, *por medio del cual se promueve el desarrollo de las empresas innovadoras en etapa temprana y se dictan otras disposiciones*, el 10 de octubre del presente año. El proyecto de ley fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 922 de 2017.

Posteriormente, los Senadores Andrés García Zuccardi y Juan Manuel Galán, radicaron el día 17 de octubre de 2017, solicitud para la acumulación de los proyectos con base en el artículo 152 de la Ley 5ª de 1992 que determina que: “*Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y*

siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate”.

El proyecto fue remitido a Comisión Tercera de Cámara de Representantes donde se designaron a los Representantes a la Cámara, Jack Housni y Sara Piedrahita, como ponentes del mismo.

III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto brindar las herramientas necesarias, para superar algunos obstáculos que enfrentan los emprendedores y pequeños empresarios en Colombia, a través de; incentivos y regulación de capitales de riesgo, movilización de capital financiero, generación de sinergias institucionales en favor del emprendimiento, promoción de alianzas público-privadas para el fomento, capacitación y financiación de emprendimientos, y finalmente, diseño de estímulos para la creación de nuevas actividades económicas.

IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Las empresas innovadoras en etapa temprana son consideradas vehículos de desarrollo y crecimiento social y económico en economías globales y modernas, al convertirse en un importante camino para, la creación de empleo, el incremento de la competitividad, la generación de riqueza, y el mejoramiento de la productividad.

2. La evidencia teórica y la experiencia colombiana muestran que el “*cuello de botella básico está en la ausencia de mecanismos de salida para los inversionistas y en la anacrónica cultura de evaluación de proyectos y valoración de empresas con altos niveles de riesgo. Quienes tienen acceso a capital en Colombia prefieren comprometerlo en proyectos de construcción, por ejemplo, que en iniciativas de emprendimiento innovador, basadas en la creación de conocimiento.*”¹

3. Esta situación no solo impacta la economía nacional, sino que limita el crecimiento de las empresas, y por tanto reduce la competitividad y productividad de las mismas disminuyendo las posibilidades que los emprendimientos puedan convertirse en proyectos fuertes y en factores de crecimiento para el país. “*El impacto de las restricciones de acceso al crédito puede ser de gran magnitud en una economía, teniendo en cuenta que la innovación y el dinamismo empresarial son elementos claves para que el desarrollo de un país, sea sostenible*”².

4. Las empresas en etapa temprana no sólo crean empleo, sino también promueven la innovación, el valor agregado, la productividad y son más proclives a la internacionalización.

¹ Ibid. P 13.

² Mecanismos Alternativos de Financiación en Colombia, Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo, ver en: <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2017/raed17.pdf>, P. 17.

Adicionalmente, se constituyen en un puente entre la invención y la comercialización, evitando que estas invenciones, se queden en el laboratorio de una universidad o en su centro de investigación. Gracias a las empresas innovadoras jóvenes, se comercializan invenciones y se entregan productos innovadores a los consumidores, usuarios o clientes.

5. Los resultados de los estudios internacionales realizados sobre países de América Latina y especialmente sobre Colombia, muestran que uno de los obstáculos que con más fuerza encuentran emprendedores y empresarios, es el acceso a fuentes externas de financiamiento al emprendimiento; *“como consecuencia de ello (...) poco más de dos tercios de los emprendedores latinoamericanos ven afectadas negativamente las condiciones en que comienzan la actividad empresarial: su escala de operaciones y/o nivel tecnológico es inferior al deseable para ser competitivo o deben empezar a operar más tarde de lo planeado”*³.

V. MARCO LEGAL

a) Marco constitucional

En la Constitución Política de Colombia, la aproximación al emprendimiento se visualiza en los artículos 38 y 333 que tratan sobre la libertad de asociación y la libre competencia económica, factores clave para un escenario que favorezca el surgimiento de iniciativas emprendedoras.

Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

³ Angelelli Pedro Javier y Llisterra Juan José, El BID y la promoción de la empresarialidad: Lecciones aprendidas y recomendaciones para nuevos programas, ver en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5033/EI%20BID%20y%20la%20promoci%C3%B3n%20de%20la%20empresarialidad%3a%20lecciones%20aprendidas%20y%20recomendaciones%20para%20nuevos%20programas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado el 11 de septiembre de 2017, P.12.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

b) Marco normativo vigente

• Ley 1014 de 2006 de Fomento a la Cultura del Emprendimiento.

Esta ley tiene por objeto:

– Promover el espíritu emprendedor en los centros educativos del país.

– Crear principios normativos, que sienten las bases para una política de Estado que promueva el emprendimiento y la creación de empresas.

– Fomentar y desarrollar la cultura de emprendimiento y creación de empresas.

– Fortalecimiento de un sistema público y creación de una red de instrumentos del fomento productivo.

– Crear un vínculo entre el sistema educativo y el sistema productivo nacional, mediante la formación de competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento.

– Generar mejores condiciones de entorno institucional, para la creación y operación de nuevas empresas.

– Fortalecer los procesos empresariales que contribuyan al desarrollo local, regional y territorial.

– Buscar a través de las redes para el emprendimiento, el acompañamiento y sostenibilidad de las nuevas empresas.

Asimismo, el articulado vigente, obliga al Estado a:

– Promover un vínculo entre el sistema educativo y el sistema productivo.

– Asignar recursos públicos para el apoyo de rutas de emprendimiento, registradas ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

– Asignar recursos públicos periódicos para el apoyo y sostenibilidad de las redes de emprendimiento.

– Buscar acuerdo con las entidades financieras para diseñar planes de negocio de nuevos empresarios, que puedan servir de garantía para el otorgamiento de créditos.

– Generar condiciones para que en las regiones surjan fondos de inversionistas ángeles, fondos de capital semilla y fondos de capital de riesgo para el apoyo de nuevas empresas.

Igualmente, la ley en mención crea la RED NACIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO⁴.

⁴ Integrada por: Ministerio de Comercio (la presdirá), Ministerios de Educación y Protección Social, SENA, DNP, Colciencias, Programa Presidencial Colombia Joven, 3 representantes de instituciones de educación superior designados por sus correspondientes asociacio-

adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta red, se encargará de establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento, la formulación de un plan estratégico nacional para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento, y la conformación de mesas de trabajo articuladas con organizaciones de base, que apoyen acciones de emprendimientos, innovadores y generadores de empleo en el país.

Por su parte, la RED REGIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO⁵ estará adscrita a la Gobernación Departamental, y su secretaría será el instrumento operativo de las redes de emprendimiento, tendrá funciones de coordinación y de tipo administrativo, además de las mismas funciones que ejecuta la Red Nacional solo que a nivel local. Cada red se encargará de su propia financiación y de la organización de sus respectivas sedes.

De otro lado, la ley instituye el concepto de FOMENTO DE LA CULTURA DEL EMPRENDIMIENTO, que se armonizará con los proyectos educativos institucionales (PEI) pertinentes, de acuerdo con lo establecido en la Ley 115 de 1994 Ley General de Educación. Así, se espera que el concepto de fomento se materialice a través de:

1. **ENSEÑANZA OBLIGATORIA:** en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal será obligatorio en los niveles de educación preescolar, educación básica, primaria, secundaria y media, cumplir con:

a) Definición de un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, incorporándose al currículo y plan de estudios;

nes: Universidades ASCUN, Instituciones Tecnológicas ACIET, Instituciones Técnicas Profesionales ACICAPI, Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas ACOPI, FENALCO, un representante de la Banca de Desarrollo y Microcrédito, un representante de las asociaciones de jóvenes empresarios designado por el Min Comercio, un representante de las Cajas de Compensación Familiar, un representante de las Fundaciones dedicados al emprendimiento, un representante de las incubadoras de empresas del país

⁵ Integrada por: Gobernación Departamental quien lo presidirá. Dirección Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Cámara de Comercio de Bogotá, Alcaldía de Bogotá y un representante de los alcaldes de los demás municipios designados entre ellos mismos, un representante de las oficinas departamentales de juventud, un representante de las Instituciones de Educación Superior de la región designado por el Centro Regional de Educación Superior, CRES, un representante de las cajas de compensación familiar del departamento, un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios, con presencia en la región, un representante de la Banca de Desarrollo y microcrédito con presencia en la región, un representante de los gremios con presencia en la región, un representante de las incubadoras de empresas con presencia en la región.

b) Formar una actitud favorable al emprendimiento, la innovación, la creatividad y a desarrollar competencias para generar empresas;

c) Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales;

d) Promover actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macroruedas de negocios, concursos y demás, orientadas a la promoción de la cultura del emprendimiento.

2. **SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN PROFESIONAL:** El Ministerio de Educación, en coordinación con el ICFES, SENA, Colciencias, y el sector productivo, establecerá un Sistema de Información y Orientación Profesional, Ocupacional e Investigativa que contribuya a la racionalización en la formación del recurso humano.

3. **FORMACIÓN DE FORMADORES:** El SENA coordinará a través de las redes para el emprendimiento y el Fondo Emprender, planes y programas para la formación de formadores orientadas al desarrollo de la cultura del emprendimiento.

4. **OPCIÓN PARA TRABAJO DE GRADO:** las universidades públicas y privadas y los centros de formación técnica y tecnológica, podrán establecer como alternativa el desarrollo de planes de negocio, en reemplazo de sus trabajos de grado.

5. **VOLUNTARIADO EMPRESARIAL:** Las Cámaras de Comercio y los gremios empresariales, podrán generar espacios para constituir el voluntariado empresarial con el objetivo que sean mentores y realicen acompañamiento en procesos de creación de empresas.

6. **ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN:** Estas actividades estarán a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del Programa Presidencial Colombia Joven y del SENA. Así:

a) Feria de Trabajo Juvenil;

b) Macrorueda de negocios/ inversión para nuevos empresarios;

c) Concursos dirigidos a emprendedores sociales y de negocio;

d) Concursos para facilitar el acceso al crédito o a fondos de capital semilla;

e) Programas de cofinanciación.

7. **PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y APOYO A LA CREACIÓN, FORMALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE NUEVAS EMPRESAS:** Las Cámaras de Comercio y las incubadoras de empresas, desarrollarán programas de promoción de la empresarialidad desde temprana edad, procesos de orientación, formación y consultoría para emprendedores y nuevos empresarios, así como servicios de orientación para la formalización. Igualmente, facilitaran al emprendedor, medios para la comercialización de sus productos o servicios, y, la orientación y preparación para el acceso a líneas

de crédito y programas de apoyo institucional público y privado.

Finalmente, la ley establece unos beneficios para quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red nacional o regional. Aquellos, tendrán como incentivos:

a) Prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el SENA;

b) Acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo;

c) Tendrá acceso preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.

Igualmente, quienes constituyan nuevas sociedades a partir de la vigencia de la ley, con una planta de personal no superior a 10 trabajadores o activos totales por valor inferior a 500 SMMMLV, se constituirán con observancia de las normas propias en una empresa unipersonal.

• **Decreto Reglamentario número 4463 de 2006, por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006, sobre constitución de nuevas empresas y sociedades unipersonales.**

Estas empresas, se crearán siempre que al momento de su constitución cuenten con diez (10) o menos trabajadores o con activos totales, excluida la vivienda, por valor inferior a, quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

• **Ley 1258 de 2008, por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.**

– Las sociedades anónimas simplificadas SAS son aquellas que se constituyen por una o varias personas naturales o jurídicas, que sólo serán responsables hasta el monto de sus respectivos aportes.

– Son sociedades que se rigen por las reglas de las sociedades anónimas.

– En los estatutos de la sociedad por acciones simplificada se determinará libremente la estructura orgánica de la sociedad y demás normas que rijan su funcionamiento. A falta de estipulación estatutaria, se entenderá que todas las funciones previstas en el artículo 420 del Código de Comercio serán ejercidas por la asamblea o el accionista único y que las de administración, estarán a cargo del representante legal.

• **Decreto número 1192 de 2009 por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006 sobre el fomento a la cultura del emprendimiento y se dictan otras disposiciones.**

El decreto en mención reglamenta las REDES NACIONAL Y REGIONALES PARA EL EMPRENDIMIENTO cuyas actividades consistirán en:

– Sesionarán de manera ordinaria o extraordinaria. Las reuniones ordinarias se efectuarán por lo menos una vez dentro de cada

trimestre del año y serán convocadas por la Secretaría Técnica de la Red.

– En la primera reunión de las redes, con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, se discutirá y aprobará (i) el Documento de la Política Nacional de Emprendimiento, (ii) el Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo Integral de la Cultura para el Emprendimiento, (iii) el Reglamento Interno de la RNE y (iv) los demás temas que los delegados consideren pertinentes para dar cumplimiento al objeto y funciones de la RNE señalados en los artículos 7° y 8° de la Ley 1014 de 2006.

– La Secretaría Técnica de la Red Nacional para el Emprendimiento será ejercida por el Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, y ejecutará sus funciones de manera articulada con la Comisión Nacional de Competitividad.

– La Secretaría Técnica de la Red Regional para el Emprendimiento, encargada de realizar todas las acciones de tipo administrativo, será ejercida por la Cámara de Comercio de la ciudad capital.

– RECURSOS DEL FOMIPYME. El Consejo Administrador del Fomipyme determinará los mecanismos que le permitan destinar recursos de capital semilla y de riesgo, con el fin de apoyar la política pública de emprendimiento en Colombia. Todo lo anterior de acuerdo con el reglamento que para estos efectos tenga el Fomipyme.

• **Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.**

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: *Prosperidad para Todos*, que se expidió por medio de la Ley 1450 de 2011, tiene como objetivo consolidar la seguridad y alcanzar la paz, alcanzar progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo y crecimiento sostenido, generar más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, lograr mayor prosperidad para toda la población.

En lo relativo al tema empresarial y de emprendimiento, la ley establece para las Comisiones Regionales de Competitividad, la misión de coordinar y articular la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad, de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecyt), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Igualmente, la ley creó el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación integrado por el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), quien lo presidirá, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o por el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o su representante, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su representante, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante y por dos (2) expertos en ciencia, tecnología e innovación, designados por el Director de Colciencias. Este Consejo asumirá las funciones que en materia de beneficios tributarios ha venido ejerciendo el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Con el objetivo de incentivar la ciencia y la investigación, la ley estableció que las personas que realicen inversiones en proyectos calificados como de investigación y desarrollo tecnológico, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación tendrán derecho a deducir de su renta, el ciento setenta y cinco por ciento (175%) del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión. Esta deducción no podrá exceder del cuarenta por ciento (40%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.

De otro lado, la ley introduce el concepto de empresa (modificando el artículo 2° de la Ley 590 de 2000) definiéndola como toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en el área rural o urbana. Para la clasificación por tamaño empresarial, entiéndase micro, pequeña, mediana y gran empresa, se podrá utilizar uno o varios de los siguientes criterios: Número de trabajadores totales, valor de ventas brutas anuales y valor activos totales.

En la mencionada ley, se crea el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, como un sistema de manejo separado de cuentas del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancoldex), que para todos sus efectos se asimilará a un patrimonio autónomo y quien lo administrará a través de una cuenta de orden. Este fondo, tendrá por objeto aplicar instrumentos financieros y no financieros, estos últimos, mediante cofinanciación no reembolsable de programas, proyectos y actividades para la innovación, el fomento y promoción de las Mipymes. El presupuesto del Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, estará conformado por recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación así como por aportes o créditos de Organismos Internacionales de Desarrollo, convenios de cooperación

internacional, convenios con los entes territoriales, y transferencias de otras entidades públicas de orden nacional y regional.

• **Decreto número 1500 de 2012, sobre el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.**

Con la finalidad de poner en marcha políticas concertadas en materia de competitividad, productividad e innovación, este Sistema estará compuesto por:

1. El conjunto de leyes, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, que implica la gestión de recursos humanos, materiales y financieros de las entidades de la administración pública en coordinación con los del sector privado, en los temas relacionados con la política de competitividad, productividad e innovación.

2. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción en las áreas de competitividad e innovación.

3. Las fuentes y recursos económicos para el manejo del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.

4. Las recomendaciones emitidas por los órganos del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.

El Sistema estará integrado por la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación⁶, las Comisiones Regionales de Competitividad⁷ que se encargará de coordinar y articular, al interior del departamento, la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad; de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa; y de fomento de la cultura para el emprendimiento, y la Instancia de Coordinación Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad.⁸

• **Ley 1780 de 2016 por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.**

La ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para

⁶ Es el órgano asesor del Gobierno nacional y de concertación entre éste, las entidades territoriales y la sociedad civil en temas relacionados con la productividad y competitividad del país y de sus regiones, con el fin de promover el desarrollo económico.

⁷ Son órganos que coordinan y articulan al interior del departamento los principales actores de los sectores público y privado, en temas de competitividad, productividad e innovación.

⁸ El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en representación del sector público del orden nacional coordinará y hará, seguimiento a las Comisiones Regionales de Competitividad, con el apoyo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras).

el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

La ley instituye el concepto de PEQUEÑA EMPRESA JOVEN, la cual se entiende como aquella conformada por personas naturales o jurídicas que cumplan con las condiciones definidas en el numeral primero del artículo 2° de la Ley 1429 de 2010. Estas personas, tendrán derecho a acogerse a los beneficios establecidos. En el caso de las personas jurídicas, deben tener participación de uno o varios jóvenes menores de 35 años, que represente como mínimo la mitad más uno, de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital.

Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año, siguiente al inicio de la actividad económica principal. No podrán acceder a los beneficios contemplados en la presente ley, las pequeñas empresas jóvenes constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, en las cuales el objeto social, la nómina, el o los establecimientos de comercio, el domicilio, los intangibles o los activos que conformen su unidad de explotación económica, sean los mismos de una empresa disuelta, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Por otra parte, los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad, no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación. Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del 1er año gravable inmediatamente anterior en términos constantes, al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno nacional definirá alternativas para el desarrollo de programas de empleo, emprendimiento y/o desarrollo empresarial, en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante, los cuales serán financiados con cargo al Fosfec⁹. Asimismo, reglamentará en un plazo de seis (6) meses el procedimiento para la aplicación

de dichas alternativas. Los recursos destinados para el desarrollo de programas de empleo, emprendimiento y/o desarrollo empresarial, se definirán una vez se aseguren los recursos para las prestaciones económicas de que trata la Ley 1636 de 2013.

Igualmente, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud, en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

• ***Ley 1838 de 2017 por la cual se dictan normas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (spin off) y se dictan otras disposiciones.***

– La ley tiene por objeto promover el emprendimiento innovador y de alto valor agregado en las Instituciones de Educación Superior (IES), que propenda por el aprovechamiento de 103 resultados de investigación y la transferencia de conocimientos a la sociedad como factor de desarrollo humano, científico, cultural y económico a nivel local, regional y nacional.

– Instituye la empresa spin-off gestada en la base de las Instituciones de Educación Superior (IES). Esta actividad, no afectará sus planes de mejoramiento. Igualmente, cuando los resultados para la creación de empresas spin-off hayan provenido de recursos públicos, deberán entregar un porcentaje de su aporte, para continuar fomentando Innovación de dicha IES.

– Las iniciativas de emprendimiento de las empresas de base tecnológica spin-off, deberán estar articuladas con los planes regionales de competitividad¹⁰ y con las políticas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) siempre y cuando, estas se originen en Instituciones de Educación Superior o en programas acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación.

– Las empresas spin-off pueden estar conformadas por servidores públicos, y/o personas privadas que manejen recursos públicos de acuerdo con la ley, reglamentos y estatutos propios de las Instituciones de Educación Superior. Es de resaltar que, los docentes o investigadores que formen parte de las Spin-off, podrán ser partícipes

⁹ Fondo de Solidaridad y Fomento al Empleo y Protección al Cesante es un componente del Mecanismo de Protección al Cesante, el cual será administrado por las Cajas de Compensación Familiar y se encargará de otorgar beneficios a la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso, con el fin de proteger a los trabajadores de los riesgos producidos por las fluctuaciones en los ingresos en periodos de desempleo.

¹⁰ Los planes regionales de competitividad son el marco de la estrategia de las Comisiones Regionales de Competitividad, encargadas de coordinar y articular, al interior de cada uno de los 32 Departamentos, la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad; de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa; y de fomento de la cultura para el emprendimiento.

de los beneficios económicos que se generen a partir de las actividades propias de estas.

• **Ley 1834 de 2017, por medio de la cual se fomenta la economía creativa. Ley Naranja.**

– Tiene como objeto desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas. Estas serán entendidas como aquellas industrias que generan valor en razón de sus bienes y servicios, los cuales se fundamentan en la propiedad intelectual.

– El Gobierno nacional formulará una Política Integral de la Economía Creativa (Política Naranja), con miras a desarrollar la ley, y ejecutar en debida forma sus postulados y objetivos.

– La ley crea la estrategia para la gestión pública llamada 7i que está concentrada en las áreas de: Información, Instituciones, Industria, Infraestructura, Integración, Inclusión, Inspiración.

– El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en coordinación con el Ministerio de Cultura, levantarán, ampliarán, adecuarán y actualizarán los sectores y alcances de la cuenta satélite de cultura, la cual se denominará Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio del Interior y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), deberán proveer la información requerida por el DANE y el Ministerio de Cultura, para el fin señalado. Para ello se tendrán en cuenta todos los sectores asociados a las industrias culturales y creativas.

– El Consejo Nacional de la Economía Naranja, como coordinador institucional de la economía creativa, se encargará de fortalecer las instituciones públicas privadas y mixtas orientadas a la promoción, defensa, divulgación y desarrollo de las actividades culturales y creativas, desarrollando adecuadamente el potencial de la Economía Creativa.

– Dentro de los incentivos para la promoción de la cultura y economía naranja, se cuentan con facilitación de procesos de importación y exportación de bienes y servicios vinculados a actividades creativas y culturales, facilitación migratoria, promoción de agremiaciones dentro del sector, administración adecuada de las sociedades de gestión colectiva y establecimiento de incentivos estratégicos sectoriales, entre otras acciones.

– El Gobierno nacional a través de la Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter), creará líneas de crédito y cooperación técnica para el impulso a la construcción de infraestructura cultural y creativa en los entes territoriales. En aras de fomentar la participación de los entes territoriales en estas iniciativas, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión

(OCAD) implementarán a través de las líneas de ciencia y tecnología proyectos de impacto regional o municipal que estimulen los sectores de la economía creativa.

– El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA), realizarán jornadas periódicas de capacitación en economía creativa, sin perjuicio que dichas jornadas puedan ser adelantadas también por otras entidades administrativas a las que el Consejo Nacional de la Economía Naranja, les asigne esa función.

– El Gobierno nacional promoverá la adecuada financiación de la economía creativa. Para esto, el Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior (Bancoldex), estará encargado de crear mecanismos de financiación para emprendimientos creativos, a través de los instrumentos y vehículos que dicha entidad determine según su objeto y competencia.

– En el marco de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, el Estado promoverá, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la consolidación de Mercados Integrados de Contenidos Originales (MICOS), que faciliten la participación conjunta en actividades como la CO - nutrición, la CO - creación, la CO - producción, la CO - distribución, la CO - protección, la CO - inversión y el CO - consumo, en los sectores culturales y creativos, abriendo oportunidades de mercado para estos sectores en nuestro país.

VI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Tal y como fue expuesto por los autores del proyecto, Colombia enfrenta distintos retos en materia de crecimiento y desarrollo y es por esto que desde hace varios años, los gobiernos de turno han aunado esfuerzos para mejorar la productividad del país a través del apoyo a los emprendedores y el financiamiento de iniciativas productivas. Estos esfuerzos, se han visto reflejados en los resultados obtenidos en estudios e investigaciones internacionales sobre emprendimiento, competitividad y negocios, verbigracia “*el Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial (WEF), en el que Colombia pasó del puesto 63 entre 122 países en 2006 al puesto 61 entre 138 en 2016. Así mismo, en el ranking del Doing Business del Banco Mundial pasó del puesto 76 en 2006 al 54 en 2016*”¹¹.

Pese a las posiciones adquiridas en escenarios internacionales, los retos a los que se enfrenta Colombia en términos de crecimiento y desarrollo son muchos, máxime cuando en el año 2006 Colombia definió su visión para 2032, afirmando que nuestro país sería el “*tercero más competitivo de América Latina, con un ingreso per cápita equivalente al de un país de ingresos medio-altos,*

¹¹ Informe Nacional de Competitividad 2016-2017, p12.

*a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, [...] con una mayor calidad de vida e igualdad.*¹²

Muchos de los retos, están relacionados con la creación de empresas innovadoras. En este sentido, el país debe aunar esfuerzos por superar los obstáculos que se presentan en los eslabones de la cadena de valor del emprendimiento, por ejemplo, aquellos relacionados con la financiación en etapa temprana, la transferencia de tecnología y la utilización del sistema de propiedad intelectual. Igualmente, es apremiante lograr un mayor involucramiento de las grandes empresas en la generación de nuevas unidades de negocio o *spin-off* corporativos, o a través de la creación de unidades de ventures, que busquen identificar e invertir en empresas innovadoras en etapa temprana.

En el mismo sentido, se hace menester incrementar la inversión del sector privado principalmente en la industria de capital de riesgo, bastión fundamental para la innovación en países desarrollados. Así, es preocupante que América Latina solo tenga una décima parte del capital de riesgo en relación con el PIB, de lo que tienen China e India, a pesar de tener el doble de ingreso per cápita (BID, 2014).

Lo dicho anteriormente, nos impone la tarea de fortalecer las capacidades de los nuevos empresarios colombianos para emprender, con el fin de lograr mayor sostenibilidad de las iniciativas innovadoras en etapa temprana. Esto, especialmente dado que, en Colombia, el porcentaje de empresas que logra superar las etapas nacientes y convertirse en empresas establecidas viene decreciendo, pasando del 14% en 2010 al 4.9% en 2014.

Por todas estas consideraciones, esta ley, se convierte en la mejor estrategia para responder a las expectativas y necesidades de aquellos colombianos que quieren formar empresa, desde su propia experiencia como emprendedores. Las dos iniciativas legislativas, que se acumulan en el presente proyecto, buscan el fortalecimiento de la primera empresa y la regulación de empresas innovadoras, a través de la creación de sinergias institucionales, la promoción de alianzas público privadas para el fomento, capacitación y financiación de emprendimientos y del diseño de estímulos para la creación de nuevas actividades económicas.

En concreto, la propuesta que se somete a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, es un marco regulatorio para el desarrollo de la industria de capital de riesgo, una oportunidad de ampliar el acceso a financiación

y deuda de las primeras empresas, y una forma de crear estímulos para la movilización de capital financiero hacia empresas sociales. Todo esto, con el fin de convertir al emprendimiento en motor de productividad y de empleo, temas fundamentales para la competitividad, el crecimiento económico, la construcción social y la sostenibilidad medioambiental de nuestro país.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Posterior a la acumulación de los Proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara y Proyecto de ley número 142 de 2017 Senado, proponemos consolidar ambos articulados de la siguiente manera:

Proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara	Observaciones	Proyecto de Ley número 142 de 2017 Senado	Observaciones
Artículo 1°. Sobre políticas y metodologías de evaluación de riesgo crediticio	Sin modificaciones	Artículo 1°. Objeto	Sin modificaciones
Artículo 2°. Definición	Se incluye como párrafo.	Artículo 2°. Objetivos específicos	Se elimina
Artículo 3°. Sobre los procesos de contratación pública	Sin modificaciones	Artículo 3°. Ámbito de aplicación	Se elimina
Artículo 4°. Simplificación de trámites	Sin modificaciones	Artículo 4°. Definiciones	Sin modificaciones
Artículo 5°. Simplificación de trámites	Sin modificaciones	Artículo 5°. Fondos de capital de riesgo o capital emprendedor	Sin modificaciones
Artículo 6°. Vigencia y derogatorias	Sin modificaciones	Artículo 6°. Delimitación de conceptos	Se incluye en artículo de definiciones
		Artículo 7°. Fondos de emprendimiento social	Sin modificaciones
		Artículo 8°. Registro de instituciones de capital de riesgo o capital emprendedor	Sin modificaciones

¹² OCDE América Latina y el Caribe Programa Regional, Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica ver en: http://www.oecd.org/latin-america/Impulsando_Productividad_Crecimiento_Inclusivo.pdf

Proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara	Observaciones	Proyecto de Ley número 142 de 2017 Senado	Observaciones
		Artículo 9°. <i>Incentivo a la inversión privada en capital de riesgo o capital emprendedor</i>	Sin modificaciones
		Artículo 10. <i>Recursos de las cajas de compensación para la promoción del emprendimiento y el desarrollo empresarial</i>	Sin modificaciones

VIII. CONCLUSIÓN

Por todo lo anterior, en nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, con las modificaciones propuestas.

IX. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, proponemos a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2017 Senado, *por medio del cual se crea la Ley de Primera Empresa*, a través de esta ponencia positiva con modificaciones.

Cordialmente,



JACK HOUSNI JALLER
Representante Ponente

SARA HELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante Ponente

X. TEXTO PROPUESTO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2017 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2017 SENADO

por medio del cual se crea la Ley de Primera Empresa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un marco regulatorio para el desarrollo de la industria de capital de riesgo, y promover la creación de primera empresa o empresa en etapa temprana en Colombia.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se adoptarán las siguientes definiciones:

a) Capital de riesgo o capital emprendedor: subconjunto de capital privado con inversiones de capital hechas para apoyar financieramente el pre-lanzamiento, lanzamiento y desarrollo de empresas innovadoras en etapas tempranas, con un elevado potencial de crecimiento y expansión;

b) Emprendimiento corporativo: conjunto de actividades de una empresa establecida, dirigidas a descubrir y perseguir nuevas oportunidades de innovación, crear empresas innovadoras e introducir nuevos modelos de negocio al mercado. El emprendimiento corporativo generalmente se divide en tres (3) categorías:

1. Capital de riesgo corporativo (CVC, por sus siglas en inglés): subconjunto de capital de riesgo en el que las corporaciones o empresas hacen inversiones sistemáticas en empresas innovadoras en etapa temprana – *startups*, a menudo relacionadas con su sector o industria. El CVC incluye la inversión directa a través de fondos de capital de riesgo, o, la creación de un fondo propio para el apoyo de dichas empresas.

2. *Spin-offs* corporativos: empresas innovadoras en etapa temprana que nacen a partir de resultados de procesos de investigación e innovación de una empresa madre, a menudo tomando participación en una empresa relacionada con la propia industria de la empresa;

c) Empresa innovadora en etapa temprana: también conocida como *startup* y/o *spin-off*, es una empresa con menos de siete (7) años de constitución, que nace derivada de la aplicación industrial, avances científicos y tecnológicos, y/o que provee soluciones innovadoras para problemas emergentes;

d) Emprendimiento social: empresa innovadora en etapa temprana cuyo principal objetivo es lograr incidencia social. Opera proporcionando bienes y servicios innovadores al mercado y utiliza sus beneficios para alcanzar objetivos sociales o medioambientales. La prestación de servicios sociales y/o el activismo social, no es considerado emprendimiento social;

e) Fondo de capital de riesgo o capital emprendedor: organismo de inversión colectiva cuya actividad consiste en proporcionar financiación a las empresas innovadoras, con potencial de crecimiento y expansión. Los fondos de capital de riesgo o capital emprendedor fomentan el establecimiento y la expansión de empresas innovadoras, aumentan la inversión de estas en investigación y desarrollo, y facilitan a las empresas la adquisición de valiosas competencias y conocimientos, contactos comerciales, valor de marca y asesoramiento estratégico.

El fondo de capital de riesgo o capital emprendedor:

1. Se propondrá invertir como mínimo el 70% del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido en activos que sean inversiones admisibles, calculadas sobre la base de los importes que puedan invertirse tras deducir todos los costos pertinentes y las tenencias de efectivo y otros medios líquidos equivalentes, en un plazo establecido en sus reglamentos o los documentos constitutivos.

2. Nunca utilizara más del 30% del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido, para la adquisición de activos distintos de las inversiones admisibles, calculados sobre la base de los importes que puedan invertirse tras deducir todos los costes relevantes y las tenencias de efectivo y otros medios líquidos equivalentes.

3. Estará legalmente constituido en territorio colombiano;

f) Fondo de emprendimiento social: organismo de inversión colectiva cuya actividad consiste en proporcionar financiación a emprendimientos sociales;

g) Gestor de fondos de capital de riesgo o capital emprendedor: persona jurídica cuya actividad habitual consiste en gestionar, como mínimo un fondo de capital de riesgo o capital emprendedor admisible;

h) Empresa en cartera admisible: empresa en etapa temprana que a la fecha de inversión del fondo de capital de riesgo o capital emprendedor admisible:

1. No haya sido admitida a cotización en un mercado regulado.

2. Posea una planta de personal de menos de doscientos (200) trabajadores.

3. Posea activos totales no superiores a 30.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).

4. Se haya constituido legalmente en Colombia en periodo no mayor a cinco (5 años) consecutivos.

5. No sea un organismo de inversión colectiva.

6. No pertenezca a un establecimiento de crédito, empresa de seguros, inversión y/o demás empresas vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

7. No figure en la lista de empresas que desarrollan actividades de lavado de activos y financiación del terrorismo;

i) Inversión admisible: Todo instrumento de capital o cuasi capital, dirigido a realizar préstamos garantizados o no garantizados, siempre que para tales préstamos no se emplee más del 30% del total agregado de las aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido en el fondo de capital riesgo admisible; o, que tenga acciones de una empresa en cartera admisible adquirida por

accionistas de dicha empresa; o, participaciones o acciones de otro o de varios fondos de capital de riesgo o capital emprendedor, siempre y cuando estos fondos de capital de riesgo o capital emprendedor admisibles no hayan invertido más del 10% del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido, no exigido en otros fondos de capital riesgo admisibles;

j) Costos pertinentes: comisiones, cargas y gastos asumidos directa o indirectamente por los inversores y acordadas entre el gestor del fondo de capital de riesgo o capital emprendedor y sus inversores;

k) Capital: acciones u otras formas de participación de capital de empresas en cartera admisible emitida para inversores;

l) Cuasi capital: instrumento financiero resultante de una combinación de capital y deuda, en el que la rentabilidad esté vinculada a los resultados de la empresa en cartera admisible y el reembolso del instrumento, en caso de quiebra, no esté completamente garantizado;

m) Comercialización: toda oferta o colocación directa o indirecta, por iniciativa o por cuenta de un gestor de fondos de capital de riesgo o capital emprendedor, admisible de participaciones o acciones de un fondo de capital de riesgo o capital emprendedor admisible, que gestiona, dirigida hacia inversores domiciliados en Colombia;

n) Capital comprometido: compromiso en virtud del cual un inversor se obliga, dentro del plazo establecido en la reglamentación o en los documentos constitutivos del fondo de capital de riesgo o capital emprendedor, a adquirir intereses en un fondo de capital de riesgo o a proporcionarle aportaciones de capital;

o) Instituciones de capital de riesgo o capital emprendedor: persona jurídica –pública, privada o mixta–, o fondo o fideicomiso –público, privado o mixto– que hubiese sido constituido en el país, y tenga como objeto invertir recursos propios o de terceros, en empresas innovadoras en etapa temprana;

p) Inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor. Incluye:

1. Persona jurídica –pública, privada o mixta–, fondo o fideicomiso –público, privado o mixto–, que invierte recursos propios o de terceros, en instituciones de capital de riesgo o capital emprendedor.

2. Persona natural que realice aportes propios a instituciones de capital de riesgo o capital emprendedor.

3. Persona natural que en forma directa, realice aportes propios a empresas innovadoras en etapa temprana;

q) Redes de ángeles inversionistas: estructuras que reúnen a un colectivo de individuos con recursos y probada experiencia empresarial,

para invertir en empresas innovadoras en etapa temprana con alto potencial de crecimiento. Las redes de inversionistas, son estructuras creadas para aprovechar la experiencia, conocimiento y redes de contactos de un grupo de inversionistas “ángeles” y para facilitar y canalizar la inversión “ángel” seleccionando emprendedores y oportunidades de inversión, entre quienes buscan financiación;

r) Responsabilidad Social Empresarial: Integración voluntaria de las empresas, de preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales, y en sus relaciones con interlocutores.

CAPÍTULO II

Incentivos a la inversión privada en empresas innovadoras en etapa temprana

Artículo 3°. Sobre Políticas y Metodologías de Evaluación de Riesgo Crediticio. La actividad bancaria y todas las demás actividades encargadas de captar dineros del público, son servicios públicos y como tales están al servicio del interés general. Por lo tanto, las entidades del sector financiero deberán diseñar o ajustar sus políticas y metodologías de evaluación de riesgo crediticio, para incluir a empresas en etapas tempranas. Para esto, podrán desarrollar programas o alianzas con entidades del ecosistema de emprendimiento, dirigidas a la adecuada mitigación de los riesgos.

Parágrafo. Para los propósitos de este artículo, se entenderá como empresa en etapa temprana, las sociedades legalmente constituidas de un (1) mes a ochenta y cuatro (84) meses de tiempo de facturación.

Artículo 4°. Sobre los procesos de contratación pública. Con el fin de promover el emprendimiento de empresas en etapa temprana, las entidades públicas deberán evaluar de forma diferencial su capacidad financiera y valorar el nivel de innovación y diferenciación de los productos ofrecidos, dentro de sus procesos de contratación pública.

Parágrafo. Para los propósitos de este artículo, se entenderá como empresa en etapa temprana, las sociedades legalmente constituidas de un (1) mes a ochenta y cuatro (84) meses de tiempo de facturación.

Artículo 5°. Simplificación de trámites. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) no exigirá agendamiento o solicitud de cita personal previa como requisito para asignar el mecanismo de firma con certificado digital a las personas naturales o jurídicas que lo soliciten o quieran renovarlo. El usuario podrá adquirir autorización para su firma por correo electrónico y realizar todos los procesos electrónicos habilitados ante la DIAN.

Artículo 6°. Fondos de capital de riesgo o capital emprendedor. El Gobierno nacional, implementará un marco regulatorio autónomo

e independiente de las normas que regulan los Fondos de Inversión Colectiva (FICS), para los fondos de capital de riesgo o capital emprendedor, reconociendo que tienen características particulares y estableciendo obligaciones claras para cada uno de los sujetos que intervienen en su operación.

Parágrafo. Este marco regulatorio, tendrá como objeto.

a) Financiar empresas innovadoras con potencial de crecimiento y expansión, en las fases iniciales de su existencia;

b) Facilitar a empresas innovadoras en etapa temprana, las competencias y conocimientos, contactos comerciales, valor de marca y asesoramiento estratégico, que requieran;

c) Estimular el crecimiento económico y contribuir a la creación de empleo y a la movilización de capital en etapa temprana;

d) Atraer inversión extranjera en forma de capital de riesgo o capital emprendedor, para promover la innovación en el país.

Artículo 7°. Fondos de Emprendimiento Social. El Gobierno nacional creará un nuevo marco regulatorio para la creación de fondos de emprendimiento social en Colombia, durante los seis (6) meses siguientes a la sanción de la esta ley.

Parágrafo 1°. Este marco regulatorio, tendrá como objeto.

a) Financiar empresas sociales que ofrecen soluciones innovadoras a problemas sociales o medioambientales;

b) Generar un impacto social o medioambiental positivo y medible;

c) Impulsar el desarrollo de tecnologías promisorias que se encuentran en etapa temprana y que tengan impacto social o medioambiental;

d) Apoyar el crecimiento de empresas sociales en etapa temprana en Colombia;

e) Permitir que las inversiones de las empresas en Fondos de Emprendimiento Social sean equiparables a aquellas realizadas en materia de Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

Parágrafo 2°. Para los propósitos de este artículo, se entenderá como:

a) Fondo de emprendimiento social: organismo de inversión colectiva que,

1. Se proponga invertir como mínimo el 70% del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido en activos que sean inversiones admisibles, calculadas sobre la base de los importes que puedan invertirse tras deducir todos los costos pertinentes y las tenencias de efectivo y otros medios líquidos equivalentes, en un plazo establecido en sus reglamentos o los documentos constitutivos.

2. Nunca utilice más del 30% del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido para la adquisición de activos distintos de las inversiones admisibles.

3. Esté legalmente constituido en territorio colombiano;

b) Gestor del fondo de emprendimiento social: persona jurídica cuya actividad habitual consista en gestionar, como mínimo un fondo de emprendimiento social admisible;

c) Empresa en cartera admisible: empresa que,

1. En la fecha de inversión por el fondo de emprendimiento social, no haya sido admitida a cotización en un mercado regulado.

2. Posea una planta de personal de menos de doscientos (200) trabajadores.

3. Posea activos totales no superiores a 30.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).

4. Se haya constituido legalmente en Colombia en periodo no mayor a cinco (5) años consecutivos.

5. Tenga como objetivo primordial la consecución de un impacto social positivo y medible, de conformidad con sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa, siempre que esta proporcione servicios o bienes a personas vulnerables, marginadas, desfavorecidas o excluidas; o, emplee un método de producción de bienes o servicios innovador que represente su objeto social.

6. Utilice sus beneficios para la consecución de un objetivo social primordial, de conformidad con la escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa. Estos reglamentos o documentos constitutivos deberán contener procedimientos y normas predefinidos, que regulen las circunstancias en las cuales se repartan beneficios a los accionistas y propietarios, garantizándose que dicho reparto de beneficios no socave su objetivo primordial.

7. Sea objeto de una gestión responsable y transparente, en especial involucrando a los empleados, los clientes y los interesados afectados por su actividad.

8. No figure en la lista de empresas que desarrollan actividades de lavado de activos y financiación del terrorismo;

d) Inversión admisible: cualquiera de los siguientes instrumentos,

1. todo instrumento de capital.

2. instrumento de deuda titulizada o no titulizada, emitido por una empresa en cartera admisible.

3. participaciones o acciones de uno o de varios fondos de emprendimiento social siempre y cuando estos fondos de emprendimiento social no hayan invertido más del 10% del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido, en otros fondos de emprendimiento social admisibles.

4. préstamos garantizados y no garantizados concedidos por un fondo de emprendimiento social a una empresa en cartera admisible.

5. cualquier otro tipo de participación en una empresa en cartera admisible;

e) Costos pertinentes: comisiones, cargas y gastos asumidos directa o indirectamente por los inversores, y acordadas entre el gestor del fondo de emprendimiento social y sus inversores;

f) Capital: intereses en la propiedad de unas empresas, representados por las acciones u otras formas de participación de capital de la empresa en cartera admisible emitida para inversores;

g) Cuasi capital: instrumento financiero resultante de una combinación de capital y deuda, y en el que la rentabilidad esté vinculada a los resultados de la empresa en cartera admisible y el reembolso del instrumento en caso de quiebra, no esté completamente garantizado;

h) Comercialización: oferta o colocación directa o indirecta, por iniciativa o por cuenta de un gestor de fondos de emprendimiento social admisible de participaciones o acciones de un fondo de emprendimiento social admisible, que gestiona, dirigida a inversores domiciliados en Colombia;

i) Capital comprometido: compromiso en virtud del cual, un inversor está obligado, dentro del plazo establecido en el reglamento o los documentos constitutivos del fondo de emprendimiento social admisible, a adquirir intereses en un fondo de emprendimiento social admisible o a proporcionarle aportaciones de capital.

Artículo 8°. Registro de instituciones de capital de riesgo o capital emprendedor. Créase el Registro de Instituciones de Capital de Riesgo o Capital Emprendedor, en el que deberán registrarse las instituciones e inversionistas, así como sus gestores o sociedades administradoras en las formas y condiciones que establezca la reglamentación. Las instituciones e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor deberán:

a) Acreditar experiencia en actividades de capital de riesgo o capital emprendedor;

b) Designar una sociedad administradora o gestor;

c) Informar los aportes comprometidos y efectuados;

d) Presentar los antecedentes relativos al inversionista;

e) Presentar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias;

f) Registrar las empresas innovadoras en etapa temprana sujetas de inversión.

Parágrafo 1°. Este registro será administrado por la Superintendencia Financiera de Colombia, no obstante, podrá ceder su administración a cualquier persona natural o jurídica, de naturaleza público o privada.

Parágrafo 2°. El Registro de Instituciones de Capital de Riesgo o Capital Emprendedor contará con un sistema de información para que las instituciones e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor en Colombia transmitan los datos relativos a las inversiones realizadas en empresas innovadoras en etapa temprana.

Artículo 9°. Incentivo a la inversión privada en capital de riesgo o capital emprendedor. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, en adelante CNBT, incluirá las inversiones realizadas por instituciones e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor en empresas innovadoras en etapa temprana (*startups y/o spin-offs corporativos o académicos*), dentro del alcance de las tipologías de proyectos calificados en el instrumento de beneficios tributarios como de ciencia, tecnología e innovación.

Parágrafo 1°. El CNBT, establecerá el nuevo cupo de deducción anual y el sistema de distribución de acuerdo con la inclusión de inversiones en capital de riesgo o capital emprendedor en las tipologías, conservando los principios de transparencia y equidad.


Parágrafo 2°. Para obtener los beneficios previstos en el Artículo 8° de la presente ley, las instituciones e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor deberán obtener su inscripción ante el Registro de instituciones y e inversionistas de capital de riesgo o capital emprendedor creado en el artículo 7° de la presente ley, en las formas y condiciones que establezca su reglamentación.

Artículo 10. Recursos de las cajas de compensación para la promoción del emprendimiento y el desarrollo empresarial. El saldo inicial de la subcuenta de promoción del emprendimiento y desarrollo empresarial de que trata el artículo 2° del Decreto número 454 de 2017, conforme lo mencionado en el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 1780 de 2016, podrá ser utilizado para realizar inversiones en capital de riesgo o capital emprendedor.

Artículo 11. Reglamentación. Se exhorta al Gobierno nacional para que, a través de los Ministerios respectivos, reglamente la materia durante los tres (3) meses siguientes a la sanción de esta ley.

Artículo 12. Vigencia y derogatorias. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha

de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.



JACK HOUSNI JALLER
Representante Ponente

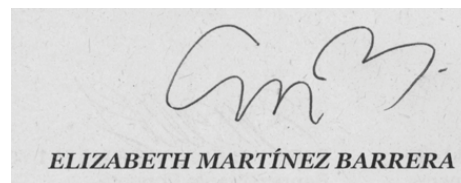
SARA HELÉNA PIEDRAHITA LYONS
Representante Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2017.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara acumulado 142 de 2017 Senado, *por medio del cual se crea la Ley de Primera Empresa*, presentado por el honorable Representante *Jack Housni Jaller*; 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

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 192 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se instituye la medalla –
Almirante Leonardo Santamaría Gaitán– y se ordenan
otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre 4 de 2017

Doctor

EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVE

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se instituye la medalla –Almirante Leonardo Santamaría Gaitán– y se ordenan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación conferida por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe

de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se instituye la medalla –Almirante Leonardo Santamaría Gaitán– y se ordenan otras disposiciones*, con la siguiente estructura:

- I. Trámite del proyecto
- II. Objetivo del proyecto
- III. Justificación del proyecto
- IV. Articulado del proyecto
- V. Marco Constitucional y Legal
- VI. Marco Jurisprudencial
- VII. Hoja de Vida del Almirante Leonardo Santamaría Gaitán
- VIII. Proposición
- IX. Texto propuesto para primer debate
- X. Anexo

I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley de origen congresional, fue presentado por los Representantes José Luis Pérez Oyuela y Tatiana Cabello Flórez, el día 24 de noviembre de 2017. Su publicación se dio en la *Gaceta del Congreso* número 1103 de 2017.

El día miércoles 29 de noviembre de 2017, se comunica la designación de ponentes por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO

De acuerdo con lo expuesto por los autores “se pretende instituir una medalla por parte del Congreso de la República en honor al Almirante y Comandante de la Armada Leonardo Santamaría Gaitán, quien falleció el día 19 de mayo de 2017 a causa de un paro respiratorio en la ciudad de Bogotá”, que será entregada y decida por las comisiones segundas constitucionales¹.

De igual manera los autores señalan que, “la medalla se otorgaría a personal de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, o de entidades gubernamentales, colombianos o extranjeros (en forma coordinada con la Armada Nacional) que se destaquen en la contribución de la defensa de la soberanía marítima, la seguridad marítima y fluvial, la gobernanza marítima y la protección del medio ambiente marino y fluvial, impulsando el desarrollo socioeconómico sostenible de la Nación”, limitándose el número de medallas a otorgar².

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Señalan los autores en la exposición de motivos que, “en las épocas actuales, se requieren estímulos que premien la contribución a la

defensa y desarrollo de los intereses marítimos y fluviales de la nación, en el único país bioceánico de Suramérica y con una gran cantidad de fuentes hídricas que mantienen la segunda biodiversidad a nivel mundial”³.

Agregan los autores que, “Se trata también de reconocer un hecho histórico, ya que estamos ante un caso único en la historia reciente de Colombia, en el cual un Comandante de Fuerza muere en uso de sus máximas funciones, al frente de casi 35 mil hombres y mujeres que día a día se sacrifican por la salvaguarda de nuestra vida y honra”⁴.

IV. ARTICULADO DEL PROYECTO

El proyecto consta de 5 artículos, incluyendo la vigencia⁵.

Artículo 1º, contiene la institución de la medalla y su descripción y características físicas.

Artículo 2º, relaciona a las personas que pueda ser otorgada y los motivos que llevan a su otorgamiento.

Artículo 3º, crea una Subcomisión y menciona la fecha para su otorgamiento. Además, limita el número máximo de medallas a otorgar por cada Comisión en cada legislatura.

De igual manera dispone en su párrafo que, “las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes dispondrán lo pertinente para la financiación y otorgamiento de la medalla –Almirante Leonardo Santamaría Gaitán–”.

Artículo 4º, establece unos lineamientos para el registro de la medalla, la custodia y publicidad de la información concerniente al registro de los homenajeados, y la responsabilidad del ceremonial de otorgamiento. Menciona que se debe invitar a la ceremonia de entrega a la familia del Almirante Leonardo Santamaría Gaitán.

Artículo 5º, vigencia.

V. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La presente iniciativa legislativa tiene su fundamento en la Constitución Política, que en su artículo 150⁶, dice textualmente:

“Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes*. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

¹ Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 1103, Imprenta Nacional, Bogotá, D. C., Colombia, 2017.

² Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 1103, Imprenta Nacional, Bogotá, D. C., Colombia, 2017.

³ Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 1103, Imprenta Nacional, Bogotá, D. C., Colombia, 2017

⁴ Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 1103, Imprenta Nacional, Bogotá, D. C., Colombia, 2017

⁵ Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 1103, Imprenta Nacional, Bogotá, D. C., Colombia, 2017.

⁶ Constitución Política de Colombia, Artículo 150.

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria.

...”.

El proyecto de ley cumple con lo estipulado en el artículo 139 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, ya que fue radicado ante la Secretaría General y su iniciativa puede ser de origen congresional.

En materia de iniciativa de gasto público, cumple con lo estipulado en 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”*, al contemplar que, *“las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes dispondrán lo pertinente para la financiación y otorgamiento de la medalla –Almirante Leonardo Santamaría Gaitán–”, no ordenando gasto público, ni incidiendo en el marco fiscal de mediano plazo.*

VI. MARCO JURISPRUDENCIAL

En Sentencia C-766 de 2010 de la Honorable Corte Constitucional⁷, sobre las leyes de honores, el máximo tribunal dijo:

“Dentro de estos se encuentra el decreto de honores a ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria –artículo 150 numeral 17–. Respecto de este tipo de leyes, conocidas como leyes de honores, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que son cuerpos normativos en cuyas “disposiciones, se exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”.

Sin embargo, la misma Corte Constitucional estableció unos parámetros respecto de los preceptos constitucionales que deben cumplir los proyectos de honores:

“debe ser ejercida por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar situaciones contradictorias v.gr. cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal determinación. De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios (Sentencia C-859 de 2001).”

En lo que tiene que ver con el gasto público, el proyecto de ley obedece los considerandos de la Honorable Corte Constitucional, que en Sentencia

Constitucional C-866 de 2010⁸, establece las siguientes subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

(i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

(ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;

(iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y

(iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

VII. HOJA DE VIDA DEL ALMIRANTE LEONARDO SANTAMARÍA GAITÁN

De acuerdo con la hoja de vida remitida por la Armada Nacional, contenida en la exposición de motivos del proyecto⁹ “el señor Almirante Leonardo Santamaría Gaitán nació en la ciudad de Barranquilla, Atlántico, se graduó el primero de junio de 1981 de la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla” y desde el 9 de julio del 2015 asumió como Comandante de la Armada

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-766 de 2010, Magistrado Ponente Humberto Sierra Porto, 22 de septiembre de 2010.

⁸ Corte Constitucional; Sentencia C-866 de 2010, Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁹ Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 1103, Imprenta Nacional, Bogotá, D. C., Colombia, 2017

Nacional. Dentro de su formación profesional, ostenta títulos universitarios en Ingeniería Naval con orientación Electrónica y Ciencias de la Administración de la Escuela Naval de Cadetes “Almirante Padilla”, realizó el Curso de Estado Mayor en la Academia de Guerra Naval de la Armada de Chile y un diplomado en Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra de las Fuerzas Militares. Adelantó una Maestría en Seguridad y Defensa Nacional, además de culminar una Especialización en Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra, adicionalmente fue ascendido al grado de Almirante el 19 de diciembre de 2015.

Se desempeñó a bordo de las siguientes unidades así, Destructor ARC “Santander” (DD-03) como Oficial División Cubierta, Comandante de la Nodriza ARC “CPCIM Filigonio Hichamon”, En la Tagua (Putumayo). En la Fragata Misilera ARC “Antioquia” (FM-53) se desempeñó como jefe división artillería y misiles, jefe división guerra antisubmarina, Jefe División CIC y Jefe Departamento de Armamento. Estuvo a bordo de la Fragata Misilera ARC “Independiente” (FM-54) como Jefe Departamento Armamento, Jefe Departamento Operaciones y Segundo Comandante. Prestó su servicio como Comandante de la Fragata Misilera ARC “Caldas” (FM-52). Internacionalmente ha representado al país ante la Organización Hidrográfica Internacional (OHI) y la Comisión de Viña del Mar, desempeñándose además como representante permanente de Colombia ante la Organización Marítima Internacional (OMI), y de la Red Operativa de Cooperación Regional entre las Autoridades Marítimas (ROCRAM).

En tierra, se desempeñó entre otros cargos como: Jefe de Operaciones de la Fuerza Naval del Caribe, Comandante del Comando Específico de San Andrés y Providencia, Agregado Naval ante el Reino Unido, Jefe del Departamento Armada de la Escuela Superior de Guerra, Jefe de Planeación Naval de la Armada Nacional, Director General Marítimo y Jefe de Operaciones Navales de la Armada Nacional hasta el 9 de julio de 2015, fecha en la que asumió como Comandante de la Armada Nacional.

Fue reconocido con más de 30 condecoraciones entre nacionales y extranjeras, entre las cuales las más importantes son: Cruz de Boyacá, Orden al Mérito Militar “Antonio Nariño” en el grado Comendador y Oficial, Orden al Mérito Naval “Almirante Padilla” en el grado Comendador y Oficial, Orden Cruz de la Fuerza Aérea al “Mérito Aeronáutico” en el grado Comendador, Medalla al Mérito Naval de Chile, “Medalla al Mérito “Tamandaré” de Brasil y Medalla al “Mérito Naval” en primera categoría de República Dominicana, Medalla de Servicios Distinguidos a la Armada Nacional, Medalla de Servicios Distinguidos a la Fuerza de Superficie, Medalla Militar “Francisco José de Caldas” al Esfuerzo y Consagración, Medalla Militar “Escuela Superior

de Guerra” y la Orden del Mérito Militar “José María Córdova.

Estuvo casado con la señora Elisa Victoria Beltrán Gutiérrez y de esa unión nacieron sus hijos: Elisa Victoria y Leonardo.

VIII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los integrantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se instituye la medalla –Almirante Leonardo Santamaría Gaitán– y se ordenan otras disposiciones*, acogiendo el texto propuesto, que incluye las especificaciones técnicas de la medalla contenidas en el Anexo 1.

Atentamente,



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Ponente Coordinador



TATIANA CABELLO FLÓREZ
Ponente

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se instituye la medalla – Almirante Leonardo Santamaría Gaitán– y se ordenan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El Congreso de la República de Colombia instituye la Medalla “Almirante Leonardo Santamaría Gaitán”, que será representada a través de una medalla con la imagen en alto relieve del Almirante “Leonardo Santamaría Gaitán”, entrelazada con los colores azul y blanco, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el anexo, y tendrá las siguientes características:

1.1. Color. Dorado (tono oro de 24 quilates), azul, blanco.

1.2. Joya. Consiste en una placa formada de una Rosa de los vientos que consta de ocho puntas (4 puntas iguales y 4 puntas más cortas), convexa, debe llevar en color marrón resplandeciente un círculo centrado en el anverso con la efigie del señor Almirante Leonardo Santamaría Gaitán en alto relieve, y distribuido hacia la parte superior interna siguiendo la línea del círculo en letras “ALMIRANTE LEONARDO SANTAMARÍA GAITÁN”; El borde externo del círculo, demarca en color dorado hasta el borde de toda la prenda.

En el reverso debe llevar dentro de un círculo 4 rosas de los vientos en orden con la línea del ecuador en alto relieve, e inscrito en la parte superior en

letra arial “PROTEGEMOS EL AZUL”, y en la parte inferior “DE LA BANDERA” siguiendo la línea interna del círculo las dos frases.

1.3. Cinta. La medalla y la réplica deben ir suspendidas en una banda formando una V al abrochar los extremos quedando a la altura del pecho del condecorado, confeccionada en cinta tipo seda con acabado moaré y ostentada por dos franjas diagonales color azul y color blanco en toda la cinta. En la unión de la cinta (extremo de la banda) debe llevar una argolla y contra-argolla que sirve para unir la medalla a la cinta.

En la parte superior de la cinta debe llevar una barreta con ventana que permita ver la cinta, elaborada en metal martillado de color dorado y el bisel liso en color dorado. En la parte posterior de la barreta en forma centrada lleva un gancho para la sujeción de la medalla en el pecho del condecorado.

1.4. Réplica o miniatura, la cual debe tener las mismas características de la joya, en diseño, color y acabados.

1.5. Venera. Consiste en una plaqueta biselada de color azul y blanco en diagonales de igual tamaño, delineada en color dorado en sus extremos, debe tener internamente delineada en color dorado cuatro rosas de los vientos de igual tamaño, divididos proporcionalmente. En la parte posterior lleva dos agujas para sujeción con sus respectivos broches de presión, las cuales deben estar debidamente espaciadas y soldadas de tal forma que su posición sea perpendicular al plano de la misma permitiendo la correcta ubicación en color dorado.

Artículo 2º. La medalla podrá ser otorgada a personal de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, o de entidades gubernamentales, colombianos o extranjeros (en forma coordinada con la Armada Nacional) que se destaquen en la contribución de la defensa de la soberanía marítima, la seguridad marítima y fluvial, la gobernanza marítima y la protección del medio ambiente marino y fluvial, impulsando el desarrollo socioeconómico sostenible de la Nación.

Artículo 3º. Las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas Constitucionales, de manera conjunta con el Comandante de la Armada Nacional o su delegado, integrarán una subcomisión que decidirá sobre el otorgamiento de la medalla. La postulación corresponde a los integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales.

La entrega de la medalla podrá realizarse por las Comisiones Segundas Constitucionales de manera individual o conjunta.

La medalla se entregará en el mes de mayo, fecha que corresponde al mes de conmemoración del fallecimiento del Almirante.

Cada Comisión solo podrá otorgar un máximo de 6 medallas en cada legislatura.

Parágrafo. Las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes dispondrán lo pertinente para la financiación y otorgamiento de la Medalla “Almirante Leonardo Santamaría Gaitán”.

Artículo 4º. Las Comisiones Segundas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, llevarán el registro de las medallas que otorguen y deberán custodiar y publicitar el archivo en el sitio web de cada Corporación con una fotografía de los homenajeados.

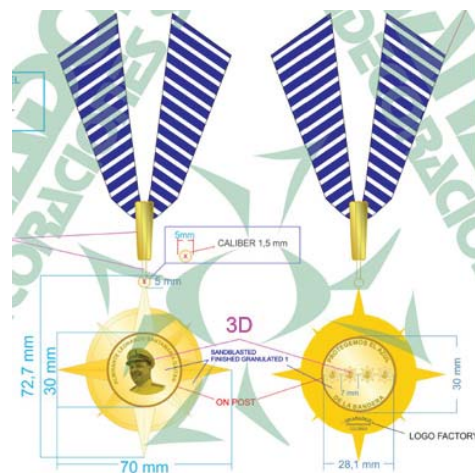
Las Comisiones Segundas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes organizarán a través de las respectivas oficinas de protocolo de cada Corporación, el ceremonial de entrega, la publicidad y grabación de los respectivos actos protocolarios.

A la ceremonia de entrega se invitará a la familia del Almirante Leonardo Santamaría Gaitán.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.



ANEXO 1 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LA MEDALLA –ALMIRANTE LEONARDO SANTAMARÍA GAITÁN–



* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2017 CÁMARA

*por la cual la Nación honra y exalta la memoria de
Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón
y declara el 19 de mayo como Día Nacional de la*

Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.

Bogotá, D. C., 28 de noviembre de 2017

Honorable Representante

EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVE

Presidente Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate Proyecto de ley número 175 de 2017 Cámara

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hizo como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 175 de 2017 Cámara, por la cual la Nación honra y exalta la memoria de Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón y declara el 19 de mayo como Día Nacional de la Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto rendir homenaje y honrar y exaltar la memoria de Mario Calderón y Elsa Alvarado Chacón, célebres defensores de Derechos Humanos, que fueron vilmente asesinados en su residencia en Bogotá en el año 1997 el día 19 de mayo. Por lo mismo, el proyecto también busca que se declare ese día como el Día Nacional de Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.

El proyecto consta de cinco (5) artículos. En el primero la nación honra y exalta la memoria del Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón, por su incansable labor en la defensa de los Derechos Humanos. En el segundo se incluye la declaración del 19 de mayo de 2017 como Día Nacional de Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. En el tercero se autoriza al Gobierno nacional y al Congreso de Colombia para rendir honores públicos a los defensores de Derechos Humanos Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón, en una ceremonia especial. En el cuarto se dispone que se entregue copia de la ley a los familiares de Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón en nota de estilo. El quinto establece la vigencia.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El origen del proyecto es iniciativa congresional y fue suscrita por 12 Representantes y Senadores de varios partidos, a saber: Representantes a la Cámara: Alirio Uribe Muñoz, Ángela María Robledo, Angélica Lozano, Inti Asprilla, Óscar Ospina, Germán Navas Talero, Carlos Guevara, Víctor Javier Correa, Luciano Grisales y los

Senadores: Iván Cepeda Castro, Jorge Prieto y Senén Niño.

El proyecto fue radicado el 17 de octubre de 2017. La publicación del proyecto se hizo en la *Gaceta del Congreso* número 955 de 2017. El 24 de octubre de 2017 fui designado como ponente para primer debate y rindo la ponencia.

3. MARCO NORMATIVO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó que Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Por su parte, el artículo 150 en sus diversos numerales enuncia temas que pueden ser objeto de tratamiento por parte del legislador. Así el numeral 15 del artículo establece:

“15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria.”

Sobre este tipo de leyes conocidas como de leyes de honores, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que son cuerpos normativos en cuyas *“disposiciones, se exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir; y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”*¹. De forma más extensa ha manifestado el alto tribunal que:

*“Esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos”*².

Las facultades otorgadas al legislador para proferir estas normas de honores, son amplias, lo cual no significa que el Congreso no cuente con límites en el ejercicio de esta facultad legislativa, pues, a parte de los propios de toda ley que jerárquicamente se encuentra sometida a los parámetros constitucionales. Además, la Corte ha indicado que la interpretación teleológica de la facultad dada al Congreso conduce a la conclusión que dicha atribución:

“debe ser ejercida por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar situaciones contradictorias v.gr. cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal

¹ Sentencia C-057 de 1993.

² Sentencia C-544 de 1996.

determinación. De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios.”³

En el marco del numeral 15 del artículo 150 de la Constitución, las leyes por las cuales se realizan exaltaciones han involucrado no sólo a ciudadanos ilustres, sino que se han implementado para resaltar variadas situaciones o acontecimientos. Una lectura de las leyes de homenajes, honores o celebración de aniversarios que han sido expedidas permite clasificarlas según lo ha dicho al Corte Constitucional, en tres grandes grupos:

- i. leyes que rinden homenaje a ciudadanos.
- ii. leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos.
- iii. leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.

En todas estas celebraciones es un valor predominante el aspecto cultural, histórico o social de los eventos, monumentos o ciudadanos exaltados, como es propio de un Estado fundado en el principio de la laicidad. Se resalta, sin embargo, que el carácter laico del Estado no ha sido óbice para que algunas de estas exaltaciones se realicen respecto de edificaciones⁴, eventos⁵ o personajes relacionados con alguna religión, específicamente la católica⁶.

No hay ninguna duda de que el respeto por los Derechos Humanos es elemento fundante del Estado colombiano y por eso esta ley que busca exaltar a quienes los defienden, se ciñe a las competencias del Congreso para expedir leyes de honores.

4. JUSTIFICACIÓN

Este proyecto de ley pretende exaltar la labor de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos a través del reconocimiento del legado de dos personas que han sido emblemáticas en este país para dicha labor: Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón, quienes además fueron

vilmente asesinados en 1997, crimen que sacudió al país.

El legado de Mario y Elsa

Mario Calderón Villegas nació el 13 de octubre de 1946 en Manizales. En los años sesenta se vinculó a la orden católica Compañía de Jesús. Estudió filosofía y un master en teología en la Universidad Javeriana. Luego realizó estudios en Europa en donde obtuvo un doctorado en sociología en la Escuela de Altos Estudios de París. Sus colegas y amigos “lo recuerdan como un ser sensible, libertario, que se reía de todo y de todos.”⁷

Por más de 15 años el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) fue su segunda casa, donde combinó la religión, el trabajo comunitario y la investigación social. En 1987 estuvo trabajando en el Alto Sinú y San Jorge en Córdoba. En Tierralta, Córdoba, fue nombrado coordinador del programa y trabajaba con los campesinos de la región, promoviendo procesos organizativos y construyendo bibliotecas. El 1 de junio de 1989 los paramilitares asesinaron en Tierralta a su colega jesuita Sergio Restrepo Jaramillo, ante lo cual la Compañía de Jesús previendo riesgos contra su vida decidió retirarlo de la región. Así volvió a Bogotá y poco después decidió abandonar los votos sacerdotales y abrazar la vida laica. En paralelo a su trabajo en el CINEP y sus investigaciones para el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad Javeriana, Mario se metió de lleno en la lucha ambiental, trabajando con ecologistas y campesinos en la región del Sumapaz, que definió como la “república de las aguas”. Allí, con un grupo de amigos fundaron la Asociación Reserva Natural de Suma-Paz, con proyectos de protección del ecosistema, recuperación de la memoria de la región y talleres con sus habitantes. También apoyó el trabajo en barrios de invasión de Bogotá y en la administración Antanas Mockus fue asesor cultural local del Instituto Distrital de Recreación y Deporte para la localidad de Sumapaz.

Elsa Constanza Alvarado Chacón nació en Bogotá el 4 de diciembre de 1961. Era la hija menor de cinco hermanos del hogar de Carlos Alvarado Pantoja y Elvira Chacón. Estudió Comunicación Social en la Universidad Externado de Colombia y se especializó en Tecnología Educativa en la Universidad Javeriana. Se vinculó al equipo de comunicaciones del CINEP, del cual fue investigadora y coordinadora por varios años. Investigaba y escribía sobre los medios de comunicación, su poder y como se creaba la opinión pública. También se recuerda que “impulsó activamente la construcción de radios comunitarias, creó cineclubs con madres comunitarias y jardines infantiles, así como la

³ Sentencia C-859 de 2001.

⁴ Leyes que ordenan declarar monumento nacional templos católicos como la Ley 74 de 1993, la Ley 153 de 1994, la Ley 260 de 1998, la Ley 503 de 1999, la Ley 667 de 2001, entre otras.

⁵ Como la Ley 806 de 2003 que conmemoró los 100 años de la consagración de Colombia a Jesucristo y su Sagrado Corazón.

⁶ Como las Leyes 444 de 1998, por la cual se rinde homenaje a Monseñor Julio Álvarez Restrepo y 959 de 2005, por la cual se rinde homenaje a la obra evangelizadora, social y pedagógica de la Beata Madre Laura de Santa Catalina de Sena y su congregación.

⁷ Ver: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/1765-mario-calderon-y-elsa-alvaradoinvestigadores-del-cinep>

generación de una agenda pública por la paz. Los amigos que dejó dicen que era una mujer despampanante, con una sonrisa que nada le borraba, a la que le encantaba cocinar y bailar salsa.”⁸

Así mismo, se desempeñó como docente, labor que combinó con la investigación y poco antes de su asesinato trabajó en el Ministerio de Comunicaciones donde “investigó sobre las relaciones de las audiencias con los medios e igualmente diseñó y dirigió talleres para estudiar cómo los niños se acercan a la televisión.”⁹

En el CINEP Mario y Elsa se conocieron, se enamoraron y decidieron iniciar vida marital. De esta unión nació su hijo Iván.

El crimen que sacudió al país

En la madrugada del lunes 19 de mayo de 1997 Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón fueron asesinados en su apartamento en el barrio Chapinero de Bogotá. En los mismos hechos, también fue asesinado el padre de Elsa, Carlos Alvarado, y resultó gravemente herida su madre, Elvira Chacón de Alvarado. El bebé de la pareja se salvó milagrosamente.

El ataque fue un operativo planeado en el que participaron cinco hombres fuertemente armados, vestidos con uniformes negros, que se hicieron pasar por agentes del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía para entrar al edificio donde ellos residían. Estos hombres entraron al apartamento, tumbaron la puerta y asesinaron a Mario, a Elsa y a su padre. La madre de Elsa, una mujer de setenta años, fue herida de gravedad, pero se salvó, junto con su nieto de apenas 18 meses que logró sobrevivir gracias a que su madre alcanzó antes de morir a esconderlo dentro de un armario.

La investigación penal iniciada condujo hacia el autor material de los hechos, el sicario Juan Carlos González Jaramillo que es hasta la fecha el único condenado por lo homicidios a 40 años de prisión. Como autores intelectuales del triple homicidio, la fiscalía ha investigado también a los líderes paramilitares Salvatore Mancuso y Éver Veloza, alias “HH”. En septiembre de 2009 el ente investigador vinculó también a Diego Fernando Murillo Bejarano, alias “Don Berna”, con base en las declaraciones que entregaron alias “HH” e Ignacio de Jesús Roldán, alias “Monoleche” y que atribuían a la banda “La Terraza” participación en los homicidios.

En una audiencia de versión libre alias “HH” dijo que fue Carlos Castaño quien ordenó el crimen en junio de 1996, en una reunión realizada en la Hacienda San Nicolás, ubicada en el Noreste Antioqueño, en la que estaban también Salvatore Mancuso, alias Doble Cero y alias Don Berna, y confirmó que la ejecución estuvo a cargo de la

banda “La Terraza” de Medellín que tenía sicarios que eran utilizados por Carlos Castaño para los crímenes. Hasta el momento, y a pesar de estas declaraciones, no se ha establecido oficialmente ninguna autoría intelectual de los crímenes. La acción penal contra Carlos Castaño fue archivada en diciembre de 2006 luego de que se dijera públicamente que había fallecido. Ninguno de los autores intelectuales ha sido condenado.

La Fiscalía General de la Nación anunció el 10 de mayo de 2017, que consideraba el caso como un crimen de Lesa Humanidad, teniendo en cuenta la significación del mismo y que no constituyó un hecho aislado. Por el contrario, se ha dicho que parece guardar estrecha relación con otros asesinatos que tuvieron lugar en esos años, especialmente los de Jaime Garzón, Eduardo Umaña Mendoza y Jesús María Valle, también asiduos defensores de los Derechos Humanos. En el Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia de 1997, se advirtió que los ataques contra defensores de Derechos Humanos aumentaron considerablemente en ese año y se señala que “*más de 20 miembros y dirigentes de diferentes organizaciones de defensa de los Derechos Humanos fueron ejecutados. Otros fueron víctimas de desaparición forzada, de amenazas y hostigamientos que les obligaron al desplazamiento o al exilio*”. Dicho informe alude también al repudio que la comunidad internacional expresó ante el grave atentado contra los dos miembros del CINEP, Mario Calderón y su esposa Elsa Constanza Alvarado.¹⁰

El 19 de mayo, día en que se conmemora el luctuoso hecho, se ha convertido en un hito importante en la tarea de organizaciones de la sociedad civil que impulsan los derechos integrales de las víctimas del conflicto armado y demandan acciones concretas y efectivas del Estado en aras a identificar, investigar y sancionar a los responsables de los asesinatos de líderes sociales y defensores y defensoras de los Derechos Humanos. Por eso se propone que ese día se declare como el Día Nacional de Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.

La labor de los defensores y defensoras de Derechos Humanos

La defensa de los Derechos Humanos es la garantía de una sociedad democrática en la que el servicio público es el principio que guía el funcionamiento de los países. Todas las instituciones estatales están orientadas a garantizar

⁸ Ibídem.

⁹ Ibídem.

¹⁰ Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 54 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1998/16. 9 de marzo de 1998. Párr. 113. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/acdh/E-CN-4-1998-16.html>

esos derechos y, por consiguiente, su defensa es un deber que los ciudadanos tienen la obligación de exigir a sus dirigentes por encima de cualquier otra consideración. Esta es la labor que se han fijado los defensores de Derechos Humanos en Colombia y en el mundo.

La tradición jurídica mundial acepta que la defensa de tales derechos tiene prioridad sobre todas las demás acciones legales y legítimas y que su violación sistemática constituye un crimen de lesa humanidad. La Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos ofrece una definición amplia de que quienes desempeñan esta labor a quienes define como aquellas personas que individual o colectivamente se dedican a promover y procurar la protección y realización de los derechos y libertades fundamentales de un individuo o un grupo a nivel nacional e internacional. Estas personas se dedican a actuar frente a ámbitos diversos como el derecho a la vida, la alimentación, una vivienda digna, a un ambiente sano, la no discriminación y en fin en los diversos temas que se refieren a los Derechos Humanos en el mundo.

En el sistema interamericano de Derechos Humanos también se ha reconocido la importancia de las y los defensores de Derechos Humanos al indicar que “son personas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales

La Constitución Política colombiana reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida pública a través del ejercicio de funciones de liderazgo y promoción de los Derechos Humanos a partir de la consagración de los derechos a la libertad de expresión (artículo 20.1), de los derechos de reunión y asociación (artículos 37 y 38) y establece igualmente el deber de defender y difundir los derechos como fundamento de la convivencia pacífica (artículo 95). De igual manera, diversos instrumentos internacionales y regionales de protección de los Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad, y que por lo tanto, gozan de la misma jerarquía normativa que la Constitución, refuerzan el derecho de participación ciudadana a través de la defensa y protección de los Derechos Humanos.

Pese a ello, la situación de defensoras y defensores de Derechos Humanos en Colombia tal como lo han reconocido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Relatora Especial para Defensoras de Derechos Humanos, como también lo ha manifestado la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (OACNUDH) se caracteriza por la sistemática persecución y estigmatización a quienes ejercen esta labor. Además, esta labor en Colombia se desarrolla en medio del conflicto social y armado, con sus manifestaciones particulares en cada región del país y los efectos desproporcionados y diferenciados que produce en la vida de las mujeres.

De otro lado, la militarización de la sociedad es un factor generador de violencia en general, y de agresiones en particular contra los defensores y las defensoras. El último informe de Global Witness comprobó que Colombia es el segundo país más peligroso del mundo para defender los derechos ambientales de las comunidades.

Por ello, aun en medio del escenario de construcción de paz al cual estamos asistiendo y pese a los múltiples esfuerzos hechos en el país, la labor de los defensores de Derechos Humanos sigue teniendo graves riesgos.

La impunidad en Colombia frente a los crímenes contra defensores y defensoras

La base de datos del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep desde el 2 de febrero de 2001 hasta el 7 de mayo de 2017, ha recopilado 554 casos contra defensores de Derechos Humanos. De estos, 242 tienen como responsables a grupos paramilitares; 47 al Ejército Nacional; 62 a la Policía Nacional; 6 a las Farc; 9 a la Fiscalía; 1 al ELN; 164 cometidas por grupo armado no identificado; 6 por Fuerzas Militares; 6 Sijín; 4 el CTI; 3 el DAS; 2 la Armada; 2 Dijín y 2 Combatientes.

Por otro lado, en el Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia da cuenta de que en el 2016 la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos continuó siendo motivo de preocupación ya que se produjeron 59 homicidios, 44 ataques, 210 amenazas y 72 violaciones a los derechos a la privacidad y a la propiedad, para un total 389 tipos de ataques en contra de estas personas.¹¹ En el 2017 hasta mayo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos había registrado 41 denuncias de homicidios de las que ha verificado.

Así mismo, en el Informe Especial de riesgo de la Defensoría del Pueblo titulado: “Violencia y amenazas contra los líderes sociales y defensores de derechos Humanos” se da cuenta de al menos 156 homicidios, 33 atentados y 5 desapariciones forzadas contra líderes y defensores de Derechos Humanos, durante el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2016 y el 1° de marzo de 2017, ratificando la grave situación de riesgo en la que se encuentran los Defensores de Derechos Humanos y movimientos sociales, aun en el marco de implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.¹²

De otro lado, entre enero y junio de 2017 el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos

¹¹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, Informe Anual párr. 54. Documento A/HRC/34/3/Add.3. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php?cod=20&cat=11>

¹² Datos tomados de la exposición de motivos del Decreto número 898 del 29 de mayo de 2017.

Humanos en Colombia del Programa Somos Defensores registró un total de 335 agresiones individuales contra defensores(as) discriminados en 225 amenazas, 51 asesinatos, 32 atentados, 18 detenciones arbitrarias y 9 casos de judicialización. El incremento en agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos durante el primer semestre de 2017, frente al mismo periodo de 2016, fue del 6%, pasando de 314 a 335. De estas 335 agresiones, el 76% fueron contra defensores y el 24% contra defensoras.¹³

También las cifras de la institucionalidad dan cuenta de la gravedad de la situación. Datos de la Presidencia de la República indican que sólo entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016 se conocieron:

“125 presuntas amenazas a defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, activistas, integrantes de movimientos políticos, víctimas del conflicto armado, reclamante de tierras, líderes LGTBI, sindicalistas entre otros.

38 presuntas amenazas colectivas que hacen referencia a panfletos donde mencionan varias personas u organizaciones.

9 presuntos atentados contra líderes sociales, reclamantes de tierras, sindicalistas y personas de movimientos políticos.

2 casos de presuntas detenciones ilegales y 2 casos de seguimientos

1 caso de desaparición forzada y 1 presunto caso de robo de información.”¹⁴

Para el año 2017, la Consejería Presidencial también ha registrado en su bitácora de casos de presunta agresiones contra Defensores de Derechos Humanos y líderes sociales hasta 2 de agosto de 2017, un total de 131 casos que corresponden a: 60 casos de amenazas, 45 de homicidios, 6 atentados, 3 detenciones ilegales, 1 caso de hurto de información, 1 caso de seguimiento y 1 caso de desaparición.

Lo anterior da cuenta del panorama nacional, a lo cual se suma el hecho de que la mayoría de estos casos están en la impunidad, por la ineficiencia de los organismos de investigación del Estado para la persecución y judicialización de los responsables.

Frente a esto vale la pena traer a colación el pronunciamiento del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos, que en su informe publicado en enero de 2017 se refiere a la importancia de mantener la lucha contra la impunidad y las represalias y entre sus recomendación invita a: *“Reconocer públicamente la labor de los*

*defensores y apoyar públicamente sus actividades mediante campañas e intervenciones concretas de comunicación e información” y “Desarrollar medidas de carácter holístico para proteger a los defensores sobre la base de los siete principios que se recogen en su informe de marzo de 2016 al Consejo de Derechos Humanos”.*¹⁵

Igualmente el Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH contiene entre sus recomendaciones una para que *“el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección y las autoridades regionales y locales cumplan, de manera articulada, con los compromisos políticos y técnicos acordados con los Defensores de Derechos Humanos relacionados con prevención, protección e investigación. A nivel político, se debe poner fin a la cultura de estigmatización contra los Defensores de Derechos Humanos que persiste en algunos sectores. A nivel técnico, se deben realizar análisis conjuntos de situación que permitan identificar e investigar a los perpetradores de los ataques.”*¹⁶

Esta ley sería precisamente una de esas acciones de reconocimiento público que contribuya a generar un clima de mayores garantías para Defensores y Defensoras que incluya además la realización del mandato que tiene la Fiscalía General de la Nación de desplegar acciones de protección efectiva a la integridad de los líderes sociales y de impulsar las investigaciones correspondientes para la identificación de los responsables de las agresiones contra estos.

El proyecto de ley que se presenta al Honorable Congreso de la República es un proyecto necesario para respaldar la labor de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en el país y honrar la memoria de quienes han perdido su vida por esa labor. Es por ello que el Congreso de la República, exaltando la labor humanitaria de Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón y reconociendo el deber del Estado de propender por todos los medios a su alcance al esclarecimiento de hechos de esta naturaleza, así como a sancionar a los responsables, declara el 19 de mayo como Día Nacional de Lucha contra la Impunidad. Mario Calderón y Elsa Alvarado representan un caso emblemático en la defensa de los Derechos Humanos en Colombia y así lo debemos recordar.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los Honorables Representantes a la Cámara, dar trámite en primer debate al Proyecto de ley número 175 de 2017 Cámara, *por el cual la Nación honra y exalta la memoria de Mario*

¹³ Ver Informe Agúzate, enero a junio de 2017 del Programa Somos Defensores. Disponible en: <https://somosdefensores.org/index.php/publicaciones/informes-siaddhh/146-aguzate>

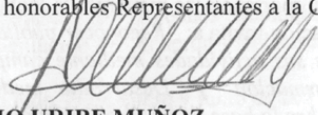
¹⁴ Respuesta de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, oficio OFI17-00104868/JMSC 100160 a petición presentada por Alirio Uribe Muñoz.

¹⁵ Informe del Relator Especial sobre la situación de los Defensores de los Derechos Humanos (documento A/HRC/34/52) Ginebra, 3 de marzo de 2017.

¹⁶ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Ob cit.

Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón y declara el 19 de mayo como Día Nacional de la Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.

De los honorables Representantes a la Cámara,


ALIRIO URIBE MUÑOZ
 Representante a la Cámara
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
 DEBATE AL PROYECTO DE LEY
 NÚMERO 175 DE 2017 CÁMARA**

por el cual la Nación honra y exalta la memoria de Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón y declara el 19 de mayo como Día Nacional de la Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación honra y exalta la memoria del Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón, por su incansable labor en la defensa de los Derechos Humanos.

Artículo 2°. Declárese el 19 de mayo como como el Día Nacional de Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, en homenaje a la memoria de los defensores de Derechos Humanos Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón.

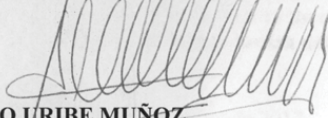
Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional y al Congreso de Colombia para rendir honores públicos a los defensores de Derechos Humanos Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón, en una ceremonia especial, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las Mesas Directivas del honorable Congreso de la República, con la presencia del señor Presidente de la República, el Ministro de Justicia y el Fiscal General de la Nación.

Artículo 4°. Copia de la presente ley será entregada a los familiares de Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón en nota de estilo.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Representantes a la Cámara,

De los honorables Representantes a la Cámara,


ALIRIO URIBE MUÑOZ
 Representante a la Cámara
 Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1136 - martes 5 de diciembre de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Texto de la propuesta legislativa Proyecto de ley número 196 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones. 1

PONENCIAS

Informe de ponencia Texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 169 de 2017 Cámara acumulado con el proyecto de ley número 142 de 2017 Senado, por medio del cual se crea la Ley de Primera Empresa. 6

Proyecto de ley número 192 de 2017 cámara, por medio de la cual se instituye la medalla – Almirante Leonardo Santamaría Gaitán– y se ordenan otras disposiciones. 19

Informe de ponencia texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 175 de 2017 Cámara, por el cual la Nación honra y exalta la memoria de Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón y declara el 19 de mayo como Día Nacional de la Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. 23