



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 09

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de enero de 2018

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

#### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2016 CÁMARA, 263 DE 2017 SENADO

*por la cual se crea la Semana Nacional del Blog y otros Contenidos Creativos Digitales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017

Doctores:

EFRÁIN CEPEDA SARABIA

Presidente del Senado de la República

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

Respetados Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia.

En el siguiente cuadro se encuentran los textos definitivos aprobados por la Plenaria de la Cámara el 15 de junio de 2017, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 560 de 2017, y el aprobado por la Plenaria del Senado el 13 de diciembre de 2017.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA
<i>“Por la cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales, y se dictan otras disposiciones”</i>	<i>“Por la cual se crea la Semana Nacional del Blog y otros Contenidos Creativos Digitales y se dictan otras disposiciones”.</i>
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto fomentar la producción y comunicación de contenidos digitales a través de las diferentes plataformas tecnológicas existentes.	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto fomentar la producción del blog y otros contenidos creativos digitales a través de las diferentes plataformas tecnológicas.
<b>Artículo 2º. Definición.</b> Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: – Blog: Es un sitio alojado en la web que incluye contenidos que son actualizados a través de entradas y en muchos casos ofrecen interactividad a sus lectores. Un típico blog combina texto, imágenes y vínculos hacia otros blogs o páginas web. – Vlog: Es un sitio alojado en la web, generalmente a manera de canal en un servicio proveedor de almacenamiento de video y tiene un funcionamiento similar al Blog tradicional, pero sus entradas son audiovisuales. – Bloguero: Aquella persona que hace o publica las entradas de un blog. Vloguero: Es en esencia un blogger, pero las entradas o publicaciones que hace son de tipo audiovisual.	<b>Artículo 2º. Definición.</b> Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: – Blog: Es un sitio alojado en la web que incluye contenidos creativos digitales que son actualizados a través de publicaciones y en muchos casos ofrecen interactividad a sus lectores. Un típico blog combina texto, imágenes y vínculos hacia otros blogs o páginas web. – Vlog: Un sitio alojado en la web, generalmente a manera de canal en un servicio proveedor de almacenamiento de video y tiene un funcionamiento similar al Blog tradicional, pero sus publicaciones son audiovisuales. – Bloguero: Persona que realiza publicaciones de un blog. Vloguero: Es en esencia un bloguero, pero las publicaciones que hace son de tipo audiovisual.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA
<p>– Aprendizaje colaborativo: pretende propiciar espacios donde se dé un desarrollo de habilidades individuales y grupales en el momento de explorar nuevos conceptos. Cada miembro del grupo es responsable de su aprendizaje y del de los demás miembros del grupo.</p>	<p>– Contenido creativo digital: Para que un contenido creativo sea considerado como digital, deberá cumplir con las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Su valor comercial, trátase este de un bien o servicio, no está determinado por los insumos empleados para su desarrollo.</li> <li>2. Debe tratarse de un bien intangible sujeto a la protección de derechos de autor.</li> <li>3. Debe estar enmarcado en el sector de Nuevos Medios - Creaciones Funcionales de las Industrias Creativas y Culturales, establecidas por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).</li> <li>4. Se puede copiar, transmitir o utilizar mediante redes de telecomunicación o herramientas TIC.</li> <li>5. Contempla sectores tales como música, audiovisual, editorial, gráfico, videojuegos, contenidos transmediales, realidad virtual y/o aumentada, Blog y Vlogs, entre otros que cumplan con las características a que se refiere el presente artículo.</li> </ol> <p>– Creador de Contenidos Creativos Digitales: Persona natural o jurídica que desarrolla contenido creativo digital.</p>	<p>d) Fortalecer la democracia a través de espacios ciudadanos que permitan ejercer un control social en los diferentes temas del país;</p> <p>e) Promover la cultura digital.</p>	<p>.</p> <p><b>Artículo 4°. Condecoraciones y estímulos para bloggers u otros creadores de contenidos creativos digitales.</b> Los Ministerios y las Mesas Directivas de las Comisiones Sextas Constitucionales conjuntas del Congreso, tendrán el compromiso de escoger anualmente por lo menos a un bloguero u otro creador de contenidos creativos digitales, que se haya destacado en su labor conforme al área afín de la institución, para condecorarlo u otorgarle estímulos, con el objeto de fortalecer y dignificar esta labor tan importante para la sociedad. Estos reconocimientos se llevarán a cabo durante la Semana Nacional del Blog y otros Contenidos Creativos Digitales.</p>
<p><b>Artículo 3°. Objetivos.</b> El presente proyecto tendrá como objetivos fundamentales los siguientes:</p> <p>a) Estimular y Proteger el derecho a la libre expresión;</p> <p>b) Promover la formalización y generación del trabajo que puedan realizar los Blogger y los Vlogger, a través de las diferentes aplicaciones y plataformas existentes; exaltando que es un oficio que debe ser valorado como cualquier otra profesión;</p> <p>c) Otorgar incentivos a los bloggers y Vloggers que con su labor promueven la innovación, el emprendimiento y el control social;</p>	<p><b>Artículo 3°. Objetivos.</b> El presente proyecto tendrá como objetivos fundamentales los siguientes:</p> <p>a) Estimular y proteger el derecho a la libre expresión, en los términos establecidos en la Constitución Política y en la ley;</p> <p>b) Promover la formalización y generación del trabajo que puedan realizar los Blogueros y otros creadores de contenidos creativos digitales, a través de las diferentes aplicaciones y plataformas existentes; exaltando que es un oficio que debe ser valorado como cualquier otra profesión;</p> <p>c) Otorgar incentivos a los Blogueros y otros creadores de contenidos creativos digitales que con su labor promueven la innovación, el emprendimiento, la educación, el entretenimiento, el control político y el fortalecimiento de la democracia</p>	<p><b>Artículo 4°. Semana Nacional de Producción y Comunicación de Contenidos Digitales.</b> Establézcase la primera semana de marzo como la Semana Nacional de Producción y Comunicación de Contenidos Digitales, en donde se adelantarán diversas actividades encaminadas al fomento y uso de las diferentes plataformas tecnológicas que permitan la producción y comunicación de contenidos digitales.</p> <p><b>Artículo 5°. Adiciónese un numeral al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:</b></p> <p>10. Financiar actividades, campañas y concursos que promuevan la producción y comunicación de contenidos digitales dentro de la semana nacional de producción y comunicación de contenidos digitales.</p> <p><b>Artículo 6°. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, realizarán las acciones pertinentes para promover la semana nacional de producción y comunicación de contenidos digitales.</b></p>	<p><b>Artículo 5°. Semana Nacional del Blog y otros Contenidos Creativos Digitales.</b> Establézcase el 31 de agosto como el día del Blog y la cuarta semana de agosto como la Semana Nacional del Blog y otros Contenidos Creativos Digitales, en donde se adelantarán diversas actividades encaminadas al fomento y uso de las diferentes plataformas tecnológicas que permitan la producción y comunicación de contenidos creativos digitales.</p> <p><b>Artículo 6°. Adiciónese un numeral al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:</b></p> <p>10. Podrá financiar actividades, campañas y concursos que promuevan la producción y comunicación del blog y otros contenidos creativos digitales dentro de la Semana Nacional del Blog y otros contenidos creativos digitales.</p> <p><b>Artículo 7°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones realizará las acciones pertinentes para promover la Semana Nacional del Blog y otros contenidos creativos digitales.</b></p> <p><b>Artículo 8°. Autorícese al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para transferir a canales públicos nacionales y regionales, el aporte de recursos orientados al fortalecimiento de la producción y emisión de blogs y contenidos creativos digitales en diferentes plataformas, con el objetivo de renovar contenidos y programación orientados a la promoción</b></p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA
	de la economía digital en la población juvenil de Colombia. El Fontic reglamentará las condiciones para determinar el alcance y monto de las transferencias según su disponibilidad.
<b>Artículo 7°. Derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 9° Derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Con el fin de dar cumplimiento a la designación, después de un análisis hemos decidido acoger en su totalidad el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria de Senado de la República. A continuación, el texto conciliado:

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2016 CÁMARA, 263 DE 2017 SENADO**

*por la cual se crea la Semana Nacional del Blog y otros contenidos creativos digitales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fomentar la producción del blog y otros contenidos creativos digitales a través de las diferentes plataformas tecnológicas.

**Artículo 2°. Definición.** Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **Blog:** Es un sitio alojado en la web que incluye contenidos creativos digitales que son actualizados a través de publicaciones y en muchos casos ofrecen interactividad a sus lectores. Un típico blog combina texto, imágenes y vínculos hacia otros blogs o páginas web.
- **Vlog:** Un sitio alojado en la web, generalmente a manera de canal en un servicio proveedor de almacenamiento de video y tiene un funcionamiento similar al Blog tradicional, pero sus publicaciones son audiovisuales.
- **Bloguero:** Persona que realiza publicaciones de un blog.
- **Vloguero:** Es en esencia un bloguero, pero las publicaciones que hace son de tipo audiovisual.
- **Contenido creativo digital:** Para que un contenido creativo sea considerado como digital, deberá cumplir con las siguientes características:
  1. Su valor comercial, trátese este de un bien o servicio, no está determinado por los insumos empleados para su desarrollo.

2. Debe tratarse de un bien intangible sujeto a la protección de derechos de autor.
3. Debe estar enmarcado en el sector de Nuevos Medios - Creaciones Funcionales de las Industrias Creativas y Culturales, establecidas por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).
4. Se puede copiar, transmitir o utilizar mediante redes de telecomunicación o herramientas TIC.
5. Contempla sectores tales como música, audiovisual, editorial, gráfico, videojuegos, contenidos transmediales, realidad virtual y/o aumentada, Blog y Vlogs, entre otros que cumplan con las características a que se refiere el presente artículo.
  - **Creador de Contenidos Creativos Digitales:** Persona natural o jurídica que desarrolla contenido creativo digital.

**Artículo 3°. Objetivos.** El presente proyecto tendrá como objetivos fundamentales los siguientes:

- a) Estimular y proteger el derecho a la libre expresión, en los términos establecidos en la Constitución Política y en la ley;
- b) Promover la formalización y generación del trabajo que puedan realizar los Blogueros y otros creadores de contenidos creativos digitales, a través de las diferentes aplicaciones y plataformas existentes; exaltando que es un oficio que debe ser valorado como cualquier otra profesión;
- c) Otorgar incentivos a los Blogueros y otros creadores de contenidos creativos digitales que con su labor promueven la innovación, el emprendimiento, la educación, el entretenimiento, el control político y el fortalecimiento de la democracia.

**Artículo 4°. Condecoraciones y estímulos para Blogueros u otros creadores de contenidos creativos digitales.** Los Ministerios y las Mesas Directivas de las Comisiones Sextas Constitucionales conjuntas del Congreso, tendrán el compromiso de escoger anualmente por lo menos a un bloguero u otro creador de contenidos creativos digitales, que se haya destacado en su labor conforme al área afín de la institución, para condecorarlo u otorgarle estímulos, con el objeto de fortalecer y dignificar esta labor tan importante para la sociedad. Estos reconocimientos se llevarán a cabo durante la Semana Nacional del Blog y otros Contenidos Creativos Digitales.

**Artículo 5. Semana Nacional del Blog y otros Contenidos Creativos Digitales.** Establézcase el

31 de agosto como el día del Blog y la cuarta semana de agosto como la Semana Nacional del Blog y otros Contenidos Creativos Digitales, en donde se adelantarán diversas actividades encaminadas al fomento y uso de las diferentes plataformas tecnológicas que permitan la producción y comunicación de contenidos creativos digitales.

**Artículo 6°.** Adiciónese un numeral al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:

10. Podrá financiar actividades, campañas y concursos que promuevan la producción y comunicación del blog y otros contenidos creativos digitales dentro de la Semana Nacional del Blog y otros contenidos creativos digitales.

**Artículo 7°.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones realizará las acciones pertinentes para promover la Semana Nacional del Blog y otros contenidos creativos digitales.

**Artículo 8°.** Autorícese al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para transferir a canales públicos nacionales y regionales, el aporte de recursos orientados al fortalecimiento de la producción y emisión de blogs y contenidos creativos digitales en diferentes plataformas, con el objetivo de renovar contenidos y programación orientados a la promoción de la economía digital en la población juvenil de Colombia. El Fontic reglamentará las condiciones para determinar el alcance y monto de las transferencias según su disponibilidad.

**Artículo 9°.** *Derogatoria.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

**Los Conciliadores:**

  
**ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI**  
 Senador de la República

  
**ATILANO GIRALDO**  
 Representante a la Cámara

**INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NUMERO 199 DE 2016 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2016 CÁMARA, 74 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex.*

Bogotá, D. C., diciembre 14 de 2017

Doctores

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente Senado de la República

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de conciliación al Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2016 Cámara, 74 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico y jurídico en los créditos educativos del Icetex.**

Respetados:

De acuerdo con los artículos 161 de la Constitución Política y el 186 de la Ley 5ª de 1992, la suscrita Senadora y Representante, como integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado del proyecto de la referencia, que dirime las diferencias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Plenarias de las Cámaras.

Para ello, procedemos a realizar un cuadro comparativo de los textos aprobados en las respectivas cámaras, de tal forma que una vez analizado el contenido y encontrado discrepancias en el articulado aprobado, decidimos acoger en su totalidad el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.

En el siguiente cuadro comparativo, los textos aprobados en las respectivas Plenarias y el texto que se acoge en los siguientes términos:

**ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE LEY**

NUMERACIÓN TEXTO DE SENADO	NUMERACIÓN TEXTO DE CÁMARA	TEXTO QUE SE ACOGE
<i>“Por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico y jurídico en los créditos educativos del Icetex”</i>	<i>“Por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos del Icetex”</i>	
Artículo 1°. Adiciónese dos párrafos nuevos al artículo 2° de la Ley 1002 de 2005, <b>los cuales dirán</b> así:  Parágrafo 5°. El Icetex, para todos los efectos, asumirá los gastos en los que incurra por concepto de la cobranza prejurídica y jurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se notifique el auto admisorio de la demanda.  Parágrafo 6°. En acato a la prevalencia de la condición de beneficiario, se preferirá que el Icetex de forma autónoma, directa y sin intermediación,	Artículo 1°. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 2° de la Ley 1002 de 2005, el cual dirá así:  Parágrafo 5°. El Icetex, para todos los efectos, asumirá los gastos en los que incurra por concepto de la cobranza prejurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se notifique el auto admisorio de la demanda.	SENADO  Sin embargo, se corrigen unos errores de redacción del texto aprobado en Senado, para lo cual se subrayan y tachan las imprecisiones.

NUMERACIÓN TEXTO DE SENADO	NUMERACIÓN TEXTO DE CÁMARA	TEXTO QUE SE ACOGE
celebre acuerdos de pago que permitan la extinción de la obligación, la normalización o la refinanciación o, la puesta en marcha de planes o brigadas de normalización de cartera u otros, sin que la causación de honorarios sobre recaudos esté a cargo del deudor. Lo anterior, sin importar la etapa procesal en la que se encuentre.		
Artículo 2°. <i>Vigencias y Derogatorias.</i> La presente ley entra en vigencia desde el mismo momento de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2°. <i>Vigencias y Derogatorias.</i> La presente ley entra en vigencia desde el mismo momento de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	NO SE CONCILIA, PORQUE LOS TEXTOS SON IGUALES.

En consecuencia, los suscritos conciliadores, solicitamos a las plenarias del Honorable Congreso de la República aprobar el texto del Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2016 Cámara, 74 de 2017 Senado, *por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico y jurídico en los créditos educativos del Icetex.*

Dadas las anteriores consideraciones, los suscritos nos permitimos proponer ante las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado que a continuación se transcribe.

De los honorables Congresistas,



SUSANA CORREA BORRERO  
Senadora

RODRIGO LARA RESTREPO  
Representante a la Cámara

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2016 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2016 CÁMARA, 74 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico y jurídico en los créditos educativos del Icetex.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

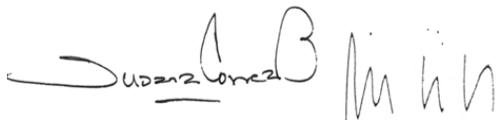
Artículo 1°. Adiciónese dos párrafos nuevos al artículo 2° de la Ley 1002 de 2005, los cuales dirán así:

**Parágrafo 5°.** El Icetex, para todos los efectos, asumirá los gastos en los que incurra por concepto de la cobranza prejurídica y jurídica de cartera de créditos educativos hasta el momento en que se notifique el auto admisorio de la demanda.

**Parágrafo 6°.** En acato a la prevalencia de la condición de beneficiario, se preferirá que el Icetex de forma autónoma, directa y sin intermediación, celebre acuerdos de pago que permitan la extinción de la obligación, la normalización o la refinanciación o, la puesta en marcha de planes o brigadas de normalización de cartera u otros, sin que la causación de honorarios sobre recaudos esté a cargo del deudor. Lo anterior, sin importar la etapa procesal en la que se encuentre.

Artículo 2°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley entra en vigencia desde el mismo momento de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



SUSANA CORREA BORRERO  
Senadora

RODRIGO LARA RESTREPO  
Representante a la Cámara

## PONENCIAS

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2017 CÁMARA, 111 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se reglamenta la Autonomía de las Instituciones Técnicas, Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas que no son Universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992.*

Bogotá, D.C., diciembre 13 de 2017

Doctor

WÍLMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 300 de 2017 Cámara, 111 de 2016 Senado<sup>1</sup>.**

En nuestra condición de Ponentes designados por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta

<sup>1</sup> Total folios útiles 9.

Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 300 de 2017 Cámara, 111 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la Autonomía de las Instituciones Técnicas, Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Escuelas Técnicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas que no son Universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992.**

#### **ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

La presente iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de Senado por la Senadora, Rosmery Martínez Rosales, con la finalidad de reglamentar la autonomía de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, escuelas técnicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas.

#### **OBJETO**

El proyecto de ley tiene como propósito asegurar el principio de autonomía universitaria de las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales que no son universidades, con el fin de ofrecerles garantías en el manejo de su presupuesto y en la gestión de sus recursos para el cumplimiento de su misión educativa, como lo contempla la Ley 30 de 1992 en su “capítulo IV de las Instituciones de Educación Superior: Artículo 16. Son instituciones de educación superior: a) instituciones técnicas profesionales; b) instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas, y c) universidades<sup>2</sup>”.

#### **CONSIDERACIONES GENERALES**

##### **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES**

##### **- Autonomía Universitaria origen constitucional:**

La Constitución Nacional en su artículo 69, establece y garantiza la autonomía

*“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.*

##### **- Desarrollo del Principio de Autonomía Universitaria:**

La Corte Constitucional ha desarrollado el principio de la autonomía universitaria, describiéndola así:

*“La autonomía universitaria se refleja en las siguientes libertades de la institución: elaborar sus propios estatutos, definir su régimen interno, estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodo de sus directivos y administradores, señalar las reglas*

*sobre selección y nominación de profesores, establecer los programas de su propio desarrollo, aprobar y manejar su presupuesto y aprobar los planes de estudio que regirán la actividad académica. Los límites al ejercicio de la autonomía universitaria están dados en el orden constitucional: pues el conjunto de disposiciones reglamentarias adoptadas por el centro educativo y en la aplicación de los mismos se encuentra límite en la Constitución, en los principios y derechos que esta consagra, en las garantías que establece y en los mandatos que contiene y en el orden legal: la misma Constitución dispone que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley” (Sentencia T-18 de mayo 12 de 1993).*

*“La autonomía universitaria es ante todo un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para un adecuado funcionamiento institucional compatible con derechos y garantías de otras instituciones que persiguen fines sociales. Complejo porque involucra otros derechos de personas, tales como la educación, la libertad de cátedra, la participación, que deben ser tenidos en cuenta y respetados en el desarrollo de las actividades universitarias” (Sentencia T-574, diciembre 10 de 1993).*

*“La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior” (Sentencia C-547, diciembre 1º de 1994).*

##### **- Beneficiarios de la Autonomía Universitaria**

La Educación Superior, definida por la Ley 30 de 1992, que determinó sus principios, fines, campos de acción y señaló las instituciones que la integran, siendo adicionada por la Ley 115 de 1994.

##### **- Principales Aspectos Contenidos en la Ley 30 de 1992**

*“Artículo 1º. La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional”.*

*“Artículo 2º. La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado”.*

*“Artículo 3º. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria y velará por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”.*

*“Artículo 4º. La Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo*

<sup>2</sup> LEY 30 DE 1992 (diciembre 28) “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”.

*del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país. Por ello, la educación superior se desarrollará en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra”.*

*“Artículo 7º. Los campos de Acción de la Educación Superior son: el de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía”.*

Ahora bien, otro elemento de análisis es determinar el alcance de autonomía universitaria, en especial, sobre las instituciones técnicas profesionales e instituciones tecnológicas, las cuales el legislador las clasifica en el artículo 16 así:

**“Artículo 16. Son instituciones de Educación Superior:**

- a) **Instituciones Técnicas Profesionales.**
- b) **Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.**
- c) **Universidades”.**

En ese orden de ideas, el legislador por conducto de la Ley 30 estableció que la educación superior no se refiere únicamente a las universidades sino también a las Instituciones Técnicas Profesionales y a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.

Con este razonamiento la Corte Constitucional ha declarado en reiterados pronunciamientos que el principio constitucional de autonomía universitaria es un principio que acapara todas las instituciones de educación superior.

**- Principales Aspectos Contenidos en la Ley 115 de 1994**

*“Artículo 213. Las actuales Instituciones Tecnológicas y las que se reconozcan con arreglo a la ley son Instituciones de Educación Superior”.*

En reiterados pronunciamientos la Corte Constitucional ha declarado que la autonomía universitaria es una condición que se les reconoce a todas las Instituciones de Educación Superior (Sentencias C-195 de 1994, C-475 de 1999 y C-506 de 1999, entre otras):

*“... la existencia teórica o fáctica de instituciones de educación superior que no sean autónomas, a más de constituir una flagrante violación a la autonomía universitaria que proclama el artículo 69 de la Carta Política, comportaría abierto desconocimiento de categórica jurisprudencia de esta Corte, acerca de su significado y alcance.*

*“De este modo, el principio constitucional que aboga por la autonomía universitaria actúa como límite en la actuación de los poderes públicos, a fin de evitar cualquier forma de injerencia indebida en la libertad de acción y autodeterminación de estos*

*institutos de educación superior en la consecución de sus fines, la cual debe de todas formas darse dentro de los parámetros constitucionalmente establecidos”.*

*“Cabe reiterar la importancia de la vigencia y respeto a esa autonomía universitaria en el desarrollo de la cultura de las sociedades actuales y por los fines que a continuación se destacan: “... el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”.*

*“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado”. (Sentencia C-506 de 1999)”.*

*“La autonomía universitaria encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima de libre interferencia del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo. El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general, que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores de tal modo que las restricciones, son excepcionales y deben estar previstas en la ley”.*

**- Alcances de la Autonomía Universitaria**

La Autonomía Universitaria es una característica de la esencia de las Instituciones de Educación Superior, no restringida a un sólo tipo de ellas. Es el legislador a través de la ley quien regula y gradúa dicha autonomía, así lo hizo en la Ley 30 de 1992, dándole la condición de Entes Autónomos a las universidades (el mayor grado de autonomía en manejo administrativo y presupuestal) y de Establecimientos Públicos a las demás (menor grado de autonomía en manejo administrativo y presupuestal).

*“Ley 30 de 1992. Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.*

*Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal”.*

- **De la Naturaleza Jurídica:**

Hace referencia al tipo de entidad o ente que se conforma para ejercer la actividad educativa, pudiendo ser:

- a) *Entidades privadas sin ánimo de lucro, Asociaciones, Corporaciones o Instituciones de Economía Solidaria (C.N. artículo 68 Ley 30 de 1992, artículos 96, 97 y 98).*
- b) *Instituciones públicas clasificadas en la Ley 30 de 1992, artículo 57, como Entes Universitarios Autónomos y Establecimientos Públicos (Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas).*

*La Ley 749 de 2002 en el artículo 18 expresa que el cambio de carácter académico de las Instituciones Técnicas Profesionales e Instituciones Tecnológicas (Establecimientos Públicos) a Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, no conlleva el cambio de su naturaleza jurídica. Por ende, el carácter académico entre estos tipos de instituciones no se liga a su naturaleza jurídica. La modificación de naturaleza jurídica se produce, en el caso de las instituciones privadas cuando de Fundación se transforma en corporación o institución de economía solidaria; y las instituciones estatales, cuando un Establecimiento Público de Educación Superior pasa a constituirse en Ente Autónomo.*

*“Artículo 18. Las Instituciones Técnicas Profesionales y Tecnológicas de Educación Superior Estatales u Oficiales, son establecimientos públicos de conformidad con el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 y el cambio de su carácter académico o redefinición del mismo, se efectuará mediante el trámite y cumplimiento de los requisitos establecidos en el Capítulo III de la presente ley, y demás normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten sin que esto implique cambio en su naturaleza jurídica”.*

- **La Autonomía Universitaria es Regula-da por el Legislador**

Ha precisado la Corte Constitucional que la gradualidad de la autonomía es una prerrogativa del Congreso de la República al expedir las leyes que regulan la Educación o las entidades que prestan dicho servicio.

La Constitución Nacional en su artículo 69 señala que:

*“... Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

*La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.*

- **Facultades de Iniciativa Legislativa**

Con el fin de asegurar la autonomía universitaria en las Instituciones de Educación Superior Estatales que hoy tienen la condición de

Establecimientos Públicos, y ofrecerles garantías en el manejo presupuestal y la gestión de recursos para el cumplimiento de su misión y atender las metas de ampliación de cobertura con calidad, se plantea:

1. Hacer uso de las facultades del señor Presidente de la República para que mediante iniciativa legislativa se proceda a crear y regular “Entes Autónomos Universitarios”, modificando la naturaleza jurídica de las actuales Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Escuelas Tecnológicas, Colegios Mayores e Instituciones Universitarias, estatales u oficiales, sin que se modifique su actual carácter académico.

*La Ley 489 de 1999, en su artículo 40 señaló las entidades y organismos sujetos a régimen especial expresando: “...los demás organismos con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetarán a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes...”. Asumiendo la “Autonomía Universitaria” como una garantía que protege a todas las Instituciones de Educación Superior, y que su regulación es dada por la ley, quien define su régimen especial, se considera procedente aplicar las facultades anotadas, para crear los “Entes Autónomos Universitarios” con carácter académico de Instituciones Técnica Profesional, Tecnológica, Universitaria y Escuela Tecnológica, fijándoles su régimen especial.*

2. Por ser el legislador quien puede regular los grados de autonomía de las Instituciones de Educación Superior, puede proponerse con el aval del Gobierno nacional o a su iniciativa la expedición de una ley que le dé la condición de “Entes Autónomos Universitarios” a las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Escuelas Tecnológicas, Colegios Mayores e Instituciones Universitarias, estatales u oficiales, sin que se modifique su actual carácter académico y con un régimen especial.
3. En relación con el aseguramiento del presupuesto de los nuevos “Entes Autónomos Universitarios” y su adecuado control y manejo, la ley podrá introducir un régimen que defina condiciones e indicadores que definan niveles de autonomía y flexibilidad.

Con base en estos argumentos constitucionales, legales y jurisprudenciales, no cabe duda que el principio de autonomía universitaria tutela no solamente a las universidades sino también a las Instituciones Técnicas Profesionales y a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.

Entonces es claro que las instituciones de educación superior que no son Universidades están amparadas, como se ha señalado en la ponencia, por el principio de autonomía universitaria, y que el legislador puede establecer un mayor grado de autonomía sin la necesidad de modificar su carácter de establecimiento público, puesto que su naturaleza jurídica, como ya se ha señalado es especial.

### CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Según lo manifestado en el contenido de esta iniciativa legislativa, la esencia del mismo es ratificar lo que la Corte Constitucional ha establecido sobre el principio de autonomía universitaria en las Instituciones de Educación Superior (IES).

En esta línea, con el proyecto de ley se estaría cumpliendo la voluntad del Constituyente del 91, en el sentido de proteger la educación superior y su autonomía universitaria, y de esta manera garantizar su libertad de cátedra, calidad y cobertura.

### JUSTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el artículo 1° se suprime la palabra Universitarios por cuanto en las siguientes líneas y artículos de este proyecto de ley, se habla de Entes Autónomos, y la Ley 30 de 1992 en el artículo 16. Dice: Son instituciones de Educación Superior:

- a) Instituciones Técnicas Profesionales.
- b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.
- c) Universidades.

Situación que al decir “Conversión a entes autónomos universitarios” excluimos las Instituciones de Educación Superior que contempla el artículo anterior.

En el artículo 2° se suprime la expresión “A La Nueva Naturaleza Jurídica” por qué no se está creando ni estableciendo una nueva naturaleza jurídica de estas instituciones.

En el artículo 3° se suprime la expresión “Estén Organizados como Establecimientos Públicos” corroborando lo anterior, y además la organización como establecimientos públicos no riñe con la autonomía universitaria ni la de las Instituciones de Educación Superior (IES).

### Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones, solicitamos a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, darle segundo debate y aprobar el **Proyecto de ley número 300 de 2017 Cámara, 111 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la Autonomía de las Instituciones Técnicas, Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas que no son Universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992, con el pliego de modificaciones propuesto.**

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE COMISIÓN SEXTA CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2017 CÁMARA, 011 DE 2016 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2017 CÁMARA, 011 DE 2016 SENADO
Artículo 1°. <i>Conversión a entes autónomos <u>universitarios</u></i> . Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior del orden nacional, departamental, municipal y distrital, que no tengan el carácter académico de Universidad según lo previsto en la Ley 30 de 1992, deberán organizarse como Entes Autónomos de Educación Superior sin que se modifique su actual carácter académico cuyo objeto es la Educación Superior en la modalidad académica que actualmente tienen como Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias, Escuelas Tecnológicas, de conformidad con la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002.	Artículo 1°. <i>Conversión a entes autónomos</i> . Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior del orden nacional, departamental, municipal y distrital, que no tengan el carácter académico de Universidad según lo previsto en la Ley 30 de 1992, deberán organizarse como Entes Autónomos de Educación Superior sin que se modifique su actual carácter académico cuyo objeto es la Educación Superior en la modalidad académica que actualmente tienen como Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias, Escuelas Tecnológicas, de conformidad con la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002.
Artículo 2°. <i>Ajuste institucional</i> . Las Instituciones de Educación Superior de que trata la presente ley, contarán con el término de dos años a partir de la vigencia de esta ley para hacer el ajuste de sus estatutos, reglamentos, estructura organizacional y planta de personal, a la <u>nueva naturaleza jurídica</u> sin que se modifique su actual carácter académico y jurídico, dentro del marco de autonomía fijada a las Universidades Estatales en la Ley 30 de 1992.	Artículo 2°. <i>Ajuste institucional</i> . Las Instituciones de Educación Superior de que trata la presente ley, contarán con el término de dos años a partir de la vigencia de esta ley para hacer el ajuste de sus estatutos, reglamentos, estructura organizacional y planta de personal, sin que se modifique su actual carácter académico y jurídico, dentro del marco de autonomía fijada a las Universidades Estatales en la Ley 30 de 1992.
Artículo 3°. <i>Transición</i> . El Gobierno nacional reglamentará la transición a Entes Autónomos de las Instituciones de Educación Superior (IES) que a la entrada en vigencia de la presente ley <u>estén organizadas como establecimientos públicos</u> .	Artículo 3°. <i>Transición</i> . El Gobierno nacional reglamentará la transición a Entes Autónomos de las Instituciones de Educación Superior (IES) que a la entrada en vigencia de la presente ley.
Artículo 4°. <i>Vigencia</i> . La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. <i>Vigencia</i> . La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

De los honorables Representantes,

MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER  
Ponente Coordinador

WILMER RAMIRO GARRILEG MENDOZA  
Ponente

JAIRO ENRIQUE CASTIBLANCO PARRA  
Ponente

IVÁN DARIO AGUBELO ZAPATA  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
300 DE 2017 CÁMARA, 011 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se reglamenta la Autonomía de las Instituciones Técnicas, Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas que no son Universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Conversión a entes autónomos.** Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior del orden nacional, departamental, municipal y distrital, que no tengan el carácter académico de Universidad, según lo previsto en la Ley 30 de 1992, deberán organizarse como Entes Autónomos de Educación Superior sin que se modifique su actual carácter académico cuyo objeto es la Educación Superior en la modalidad académica que actualmente tienen como Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias, Escuelas Tecnológicas, de conformidad con la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002.

**Artículo 2°. Ajuste institucional.** Las Instituciones de Educación Superior de que trata la presente ley, contarán con el término de dos años a partir de la vigencia de esta ley para hacer el ajuste de sus estatutos, reglamentos, estructura organizacional y planta de personal, sin que se modifique su actual carácter académico y jurídico, dentro del marco de autonomía fijada a las Universidades Estatales en la Ley 30 de 1992.

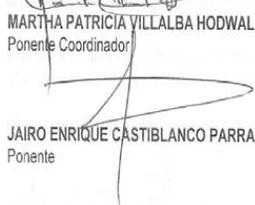
**Artículo 3°. Transición.** El Gobierno nacional reglamentará la transición a Entes Autónomos de las Instituciones de Educación Superior (IES), que a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 4°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

  
MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER  
Ponente Coordinador

  
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA  
Ponente

  
JAIRO ENRIQUE CASTIBLANCO PARRA  
Ponente

  
IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA  
Ponente

COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 13 de diciembre de 2017

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 300 de 2017 Cámara, 111 de 2016 Senado**, por medio de la cual se reglamenta la autonomía de las instituciones técnicas, profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que no son universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992.

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes *Martha Patricia Villalba* (ponente coordinadora), *Jairo Enrique Castiblanco*, *Wilmer Carrillo Mendoza*, *Iván Darío Agudelo Zapata*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 483 / del 13 de diciembre de 2017, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República*.

  
JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ  
Secretario

**TEXTO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DE LA HONORABLE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA  
ONCE (11) DE OCTUBRE DE 2017, AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2017  
CÁMARA, 111 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se reglamenta la Autonomía de las Instituciones Técnicas, Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas que no son Universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Conversión a entes autónomos universitarios.** Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior del orden nacional, departamental, municipal y distrital, que no tengan el carácter académico de Universidad, según lo previsto en la Ley 30 de 1992, deberán organizarse como Entes Autónomos de Educación Superior sin que

se modifique su actual carácter académico cuyo objeto es la Educación Superior en la modalidad académica que actualmente tienen como Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Univer-sitarias, Escuelas Tecnológicas, de conformidad con la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002.

**Artículo 2°. Ajuste institucional.** Las Instituciones de Educación Superior de que trata la presente ley, contarán con el término de dos años a partir de la vigencia de esta ley para hacer el ajuste de sus estatutos, reglamentos, estructura organizacional y planta de personal, a la nueva naturaleza jurídica sin que se modifique su actual carácter académico y jurídico, dentro del marco de autonomía fijada a las Universidades Estatales en la Ley 30 de 1992.

**Artículo 3°. Transición.** El Gobierno nacional reglamentará la transición a Entes Autónomos de las instituciones de educación superior que a la entrada en vigencia de la presente ley estén organizadas como establecimientos públicos.

**Artículo 4°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Octubre 11 de 2017

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de ley número 300 de 2017 Cámara, 111 de 2016 Senado**, por medio de la cual se reglamenta la Autonomía de las Instituciones Técnicas, Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas que no son Universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992, (Acta número 010 de 2017) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 10 octubre de 2017, según Acta número 09 de 2017; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

WILMER RAMIRO CARRILLO MÉNDOZA

Presidente

JAIR JOSE EBRATT DÍAZ

Secretario

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO 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.*

**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. Conclusión.
- VIII. Proposición.

**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 Piedrahíta, como ponentes del mismo.

Así las cosas, el día 6 de diciembre de los corrientes tuvo lugar el debate del mencionado proyecto de ley, en donde el honorable Representante Jack Housni expuso la pertinencia de las medidas propuestas por el proyecto para la economía del país y la necesidad de implementar medidas urgentes para impulsar a los pequeños empresarios y emprendedores.

En este sentido, el Representante a la Cámara por el departamento de San Andrés y Providencia, expuso a los Representantes cifras sobre el emprendimiento en Colombia, que demuestran la urgencia de tomar medidas que den respuesta a las problemáticas a las que se enfrentan los empresarios en Colombia y que a través de la vía legislativa aún no han encontrado una respuesta.

Problemáticas como la informalidad y la falta de incentivos y facilidades para el acceso a crédito por los rigurosos trámites para los emprendedores, fueron recalçadas por el Representante. En el mismo sentido, los Representantes Pierre Eugenio García Jacquier y Óscar Darío Pérez Pineda del Centro Democrático, manifestaron su interés en el proyecto de ley y coincidieron en la pertinencia que el legislador, le apueste a fortalecer e impulsar a los pequeños empresarios y emprendedores, por lo que celebraron la oportunidad. En consecuencia, el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

### 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”*.<sup>1</sup>

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”*.<sup>2</sup>
4. Las empresas en etapa temprana no solo crean empleo, sino también promueven la innovación, el valor agregado, la productividad y son más proclives a la internacionalización. 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”*.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ibid. P 13.

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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/E1%20BID%20y%201a%20>

## 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.

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 Emprendimiento<sup>4</sup>, 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 Emprendimiento<sup>5</sup> estará adscrita a la Gobernación

promoci%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.

<sup>4</sup> Integrada por: Ministerio de Comercio (la presidirá), Ministerios de Educación y Protección social, SENA, DNP, Colciencias, Programa Presidencial Colombia Joven, 3 representantes de instituciones de educación superior designados por sus correspondientes asociaciones: Universidades ASCUN, Instituciones Tecnológicas ACIET, Instituciones Técnicas Profesionales Acicapi, Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOP), Fenalco, un representante de la Banca de Desarrollo y Microcrédito, un representante de las asociaciones de jóvenes empresarios designado por el MinComercio, 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.

<sup>5</sup> Integrada por: Gobernación Departamental quien lo presidirá. Dirección Regional del Servicio Nacional de

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.
  - 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

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.

res 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 empresariedad desde temprana edad, procesos de orientación, formación y consultoría para emprendedores y nuevos empresarios, así como servicios de orientación para la formalización. Igualmente, facilitarán 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 personal no superior a 10 trabajadores o activos totales por valor inferior a 500 SMMLV, se constituirán con observancia de las normas propias en una empresa unipersonal.

- **Decreto Reglamentario 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 solo 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 Innovación<sup>6</sup>, las Comisiones Regionales de Competitividad<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

- **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 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

<sup>6</sup> Es el órgano asesor del Gobierno nacional y de concertación entre este, 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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).

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 primer 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 Fosfec<sup>9</sup>. 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 competitividad<sup>10</sup> 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 de los beneficios económicos que se generen a partir de las actividades propias de estas.

<sup>9</sup> 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 períodos de desempleo.

<sup>10</sup> 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.

- ***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 de 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, verigracia “*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”<sup>11</sup>.

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

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. CONCLUSIÓN

En nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

## VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos en el marco de la Constitución Política y la ley, solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo 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*”, conforme al texto aprobado en Comisión.

Cordialmente,

  
**JACK HOUSNI JALLER**  
 Representante Ponente

  
**SARA HELENA PIEDRAHITA LYONS**  
 Representante Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
 PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 2017.

En la fecha se recibió en esta Secretaría la Ponencia para Segundo 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* 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**

<sup>11</sup> Informe Nacional de Competitividad 2016-2017, p. 12.

<sup>12</sup> 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](http://www.oecd.org/latin-america/Impulsando_Productividad_Crecimiento_Inclusivo.pdf)

Bogotá, D. C. 14 de diciembre de 2017.

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



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES SEIS (6) DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE (2017) 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.*

El Congreso de la República 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 prelanzamiento, 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 utilizará 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 período 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, participación es 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 período 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 Institución es 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 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.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Diciembre seis (6) de dos mil diecisiete (2017).

En sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate sin modificaciones y en los términos anteriores, el 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*, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el día cinco (5) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

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

**JACK HOUSNI JALLER**  
**PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
**SECRETARIA**

\*\*\*

**PONENCIA SEGUNDO DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES. PROYECTO DE LEY NÚMERO 324 DE 2017 CÁMARA, 092 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.*

Bogotá, D. C., agosto 10 de 2017.

Doctor

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto: Ponencia segundo debate Cámara de Representantes. Proyecto de ley número**

**324 de 2017 Cámara, 092 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Oficio número C.P.C. P 3.1-0498-2017, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 324 de 2017 Cámara, 092 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.*

### I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el 9 de agosto de 2016 por los honorables Senadores Nohora Stella Tovar Rey, Ernesto Macías Tovar, Ruby Thania Vega de Plazas, León Rigoberto Barón Neira, Jaime Alejandro Amín Hernández y Fernando Nicolás Araújo.

El día 19 de abril de 2017 se llevó a cabo la discusión del proyecto de ley en la Comisión Primera del Senado, en donde los honorables Senadores Viviane Morales Hoyos, Claudia López Hernández, Hernán Andrade Serrano, Manuel Enriquez Rosero y Doris Clemencia Vega, presentaron observaciones frente al articulado del proyecto en mención, razón por la cual se decidió crear una comisión accidental que articulara y complementara las propuestas y observaciones hechas por los honorables Senadores.

En la Comisión se determinó que era necesaria la eliminación del párrafo del artículo primero de la iniciativa, ya que la disposición de someter a extinción de dominio los vehículos automotores utilizados para cometer la conducta punible en cuestión era redundante por cuanto esta estipulación ya se encuentra consagrada en la Ley 1708 de 2014 (Ley de Extinción de Dominio), artículo 16, numeral 5.

Acogiendo lo anterior, el 30 de mayo fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado, el presente proyecto y el día 15 de junio fue aprobado en la plenaria del Senado.

El día 2 de octubre se presentó la ponencia y el 31 de octubre de la presente anualidad fue aprobado el proyecto por la Comisión Primera de la Cámara por unanimidad, con las dos proposiciones presentadas por los honorables Representantes John Eduardo Molina y Nicolás Daniel Guerrero.

### II. Objeto

El proyecto de ley pretende convertir el abigeato en nuevo tipo penal autónomo con agravantes y atenuantes que permitan eliminar las distintas interpretaciones por parte de los operadores jurídicos, buscando una disminución en los errores de imputación, definición de la conducta y disminución en los altos porcentajes de impunidad sobre esta conducta.

### III. Justificación

Actualmente en Colombia hay un aumento de los índices del delito de hurto sobre ganado, tratado por la teoría del derecho penal especial como abigeato, pudiendo recaer no solo sobre especies bovinas o vacunas, sino también sobre equinos, porcinos y demás especies dedicadas a la economía agrícola en las distintas regiones de Colombia.

Las penas privativas de la libertad que dispone la Ley 599 de 2000, no son suficientes para disuadir a los sujetos activos de esta conducta que viene afectado de manera sistemática a pequeñas familias así como a grandes productores de la ganadería colombiana, es por eso que se hace imperativo brindar un aporte desde el Congreso de la República introduciendo una modificación de carácter legal al Código Penal colombiano que le permita mayores herramientas jurídicas a los operadores de justicia y de esta forma no los presuntos responsables no sean beneficiados con excarcelaciones que no permiten la lucha contra el delito.

El abigeato tiene registro de existencia en la mayoría de los departamentos de Colombia, pero afecta claramente a departamentos destacados en la producción como los de la región Orinoquia: Meta, Casanare y Arauca; así como los departamentos de la región Caribe: Sucre, Córdoba, Cesar, entre otros.

Pérdidas por más de 15 mil millones de pesos al año debido al hurto de ganado, son apenas algunas de las consecuencias nocivas que derivan de esta conducta y, es por eso la necesidad de generar un cambio legislativo en este sentido, que cobije no solo el aumento en la severidad de la pena, sino también enfrentar a la cadena que hace parte de esta conducta como es la receptación, castigar el uso de bienes muebles e inmuebles en este fin.

Los operadores de justicia en Colombia, esto es, Fiscalía General de la Nación y Jueces de la República, tienen distintas (abigeato) interpretaciones a la hora de proceder a acusar e imputar el agravante del hurto, así mismo, los Jueces de la República a la hora de juzgar, lo que ha ocasionado inseguridad jurídica, siendo esto una consecuencia perjudicial para los afectados, quienes ven lesionado su derecho a la propiedad sin que los presuntos responsables se les adjudique una pena adecuada bajo la óptica del principio de necesidad y proporcionalidad e incumple los fines de la pena resocializadores, preventivos y disuasivos del delito en Colombia.

Las normas procesales del derecho penal y el enfoque garantista de las mismas, permite que los beneficios de excarcelación, estén eliminando la eficacia del derecho penal y del poder punitivo, toda vez, que el sujeto activo de las conductas tipificadas en el Código Penal, ha encontrado facilidades procesales para evadir el poder punitivo del Estado.

Ante la ausencia de política criminal del Estado colombiano, donde no existe un hilo conductor del combate frontal contra el delito, se hace necesario ir adecuando la normativa penal a las necesidades prácticas de la sociedad, siendo así necesario formular de manera sustentada nuevas medidas desde la legislación nacional para detener los altos índices de comisión de delitos que tienen que ver con la ganadería en Colombia, específicamente, el hurto y carneo de ganado.

El abigeato

“Constituye un delito que se consuma mediante el hurto de ganado mayor o menor que se halla en el campo. Hurto de ganado o bestias, conocido también con el nombre de cuatrero. Tanto abigeo como abigeato proceden de la palabra latina *abigere*, que equivale a aguijar las bestias para que caminen. El abigeato es una especie de hurto, pero se diferencia de este en que la cosa no se coge con la mano y se transporta a otro lugar, sino que se la desvía y se la hace marchar a distinto destino, con objeto de aprovecharse de ella”.

Actualmente, la legislación colombiana en la Ley 599 de 2000 trata la conducta de abigeato como un agravante del delito de hurto, artículo 241 numeral 8, Circunstancias de agravación punitiva:

“Sobre cerca de predio rural, sementera, productos separados del suelo, máquina o instrumento de trabajo dejado en el campo, o sobre cabeza de ganado mayor o menor”.

#### IV. Elementos del delito de abigeato

##### *Conducta*

Se presenta por el hecho de que el agente se apodere de una o más cabezas de ganado, sin consentimiento de quien legalmente pueda disponer de las mismas.

Ausencia de conducta.

En el caso del delito de abigeato no se da la ausencia de conducta, dado que es ilógico que una persona no esté consciente de lo que va a realizar, ya que por las circunstancias de los hechos se advierte claramente que se desplaza hasta el lugar en donde se encuentran los animales o animal del que se vaya a apropiarse, para luego sacarlo del radio de disponibilidad inmediata en que lo tiene el dueño o encargado del semoviente.

##### *Tipicidad*

La tipicidad consistirá en la adecuación de la conducta a lo prescrito por las normas aplicables.

##### *Atipicidad*

La atipicidad se presentará cuando falte alguno de los elementos típicos del delito, es decir, cuando la conducta realizada no se adecue al tipo penal.

Un ejemplo de atipicidad puede ser: cuando una persona se apodera de una cabeza de ganado, pero con consentimiento del dueño.

##### *Antijuricidad*

La antijuricidad radica en el hecho de violar el bien jurídico tutelado por la ley, que en este caso es el patrimonio.

En el caso concreto del abigeato, la ley enuncia como elemento típico normativo en el cual se destaca claramente la antijuricidad, expresada en la siguiente forma: elemento normativo: sin consentimiento. Referido a la persona que legalmente puede disponer de la cosa.

##### *Culpabilidad*

Existen dos grados de culpabilidad: el dolo o intención, y la culpa o no intencionalidad.

En el caso del delito de abigeato solo puede presentarse la primera forma o grado, que es la intencionalidad o dolo. De manera general podríamos dar esta regla: todos los delitos patrimoniales son dolosos, excepto el de daños, porque admite la forma culposa.

##### *Punibilidad*

Para establecer la pena para delito de abigeato se tomar en cuenta:

- La naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados.
- La magnitud del daño causado o no evitado.
- La magnitud de la lesión o puesta en peligro del bien jurídico.
- Las circunstancias del tiempo, lugar, modo y ocasión de realización de la conducta y cualesquiera otras circunstancias relevantes en la realización del delito.
- Los vínculos de parentesco, amistad o relación social entre el activo y el pasivo, y la calidad de las personas ofendidas.
- La edad, el nivel de educación y de cultura, las costumbres y el sexo.
- Los motivos generosos, altruistas, fútiles, egoístas o perversos que lo impulsaron a delinquir y las específicas condiciones fisiológicas y psíquicas en que se encontraba el activo en el momento de la comisión del delito.
- La extracción urbana o rural del agente, el desempleo, o la índole de empleo, subempleo, y su mayor o menor marginación o incorporación al desarrollo biológico, económico, político y cultural.
- La calidad del agente como primerizo o reincidente, y
- Las demás circunstancias especiales del Agente que sean relevantes para determinar la posibilidad que tuvo de haber ajustado su conducta a los requerimientos de la norma.

En Colombia, el abigeato en la legislación penal como un agravante del hurto, lo que, en consideración de los sectores implicados en la actividad económica de la ganadería, deriva en la imposibilidad de proporcionar una sanción adecuada a los sujetos activos de esta conducta, que además es difícil de controlar materialmente, puesto que en la circunstancia del lugar en que el mismo se comete, “pues las características de las tareas rurales y la extensión del espacio en el que se desenvuelven, tornan imposible o sumamente difícil para el dueño de los animales ejercer sobre ellos una vigilancia directa e inmediata”.

#### V. Pronunciamientos del Sector ganadero en Colombia

Leyes actuales en Colombia no permiten ponerle freno al abigeato, los productores bovinos denuncian falta de garantías por parte de la rama judicial en el país para aplacar este flagelo que poco a poco socava la economía y seguridad del sector.

En Colombia, el abigeato siempre ha sido una de las principales amenazas que enfrentan los ganaderos. Este problema, más allá de afectar el flujo de caja y la productividad en el sector, disminuye la confianza de los productores en la rama judicial del país, quienes deben ver cómo la justicia no castiga con la severidad suficiente a los delincuentes.

Contexto ganadero habló con 3 reconocidos ganaderos en diferentes regiones del país, quienes coincidieron en denunciar que la valoración de este flagelo por la ley penal colombiana se ha convertido en cómplice de los malhechores.

Hernán Araújo Castro, Presidente de la Federación Nacional de Fondos Ganaderos (Fedefondos), aseveró que el problema recae en que el abigeato es un delito penal sin penas ejemplarizantes y, peor aún, con beneficio de excarcelación.

“En la mayoría de casos, cuando los delincuentes llegan a los juzgados, los jueces consideran que este delito no amerita cárcel y quedan en libertad. Hace falta la intervención y decisión de la Fiscalía y toda la Rama Judicial en Colombia, para poder aplicar la norma y ponerle a este delito la connotación que se merece”.

De igual forma, el Presidente de Fedefondos aseguró que la persona que hurta una finca, en la gran mayoría de casos, no solo está infringiendo una ley, sino tres: secuestro, abigeato y falsedad de documentos.

“A las fincas llegan 3 o 4 personas, amenazan a los trabajadores con armas de fuego, los encierran en una habitación amordazados, seleccionan los ganados que se llevarán y se van. Luego, utilizando guías falsas, movilizan las reses. Y sin embargo, se apresa a la gente, se lleva ante los jueces de garantía y los dejan libres porque no tienen antecedentes.

¿Qué otros antecedentes quieren con lo que están realizando?”, se cuestionó Hernán Araújo. Jaime Obregón\*, productor reconocido en el Magdalena Medio, expresó que la delincuencia común y el abigeato se han apoderado de las fincas ganaderas en diferentes municipios de esta región, ante todo en Barranca y Yondó.

Las autoridades reportan que los departamentos más afectados por hurto de ganado son Arauca, Tolima, Magdalena, Cesar y Córdoba.

La extorsión y el abigeato se han convertido en los principales problemas que afrontan los ganaderos colombianos. Las cifras son contundentes en materia del hurto de ganado.

Según el Observatorio de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la Fundación Colombia Ganadera (Fundagán) y la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (Dicar), en 2014 se registraron 164 casos de abigeato, dejando pérdidas por más de 15 mil millones de pesos.

En el año 2007, mediante la Ley 1142, generó una modificación a la legislación penal y procesal penal para incrementar las penas al agravante de abigeato, sin que se haya traducido en una mejoría significativa de los indicadores, puesto que esta conducta permanece difusa en la aplicación normativa, a manera de ejemplo, en ocasiones, en menos de 24 horas el sujeto capturado ya está gozando de libertad, incrementando así la cadena de hurtos y violaciones a la propiedad, e inclusive, en muchos casos existe el concurso de delitos para ejecutar el hurto del ganado.

El sector ganadero en Colombia presenta como tantas otras quejas frecuentes por la lentitud de los procesos judiciales y el alto nivel de impunidad frente a los mismos, aspecto que es sistemático al interior del sistema judicial local que, inclusive, el índice global de impunidad ubica a Colombia en el tercer lugar del mundo, después de México y Filipinas.

“Para el CESIJ la impunidad es un fenómeno multidimensional que va más allá del análisis de los delitos susceptibles de ser castigados como lo es el homicidio. Para el este centro, la impunidad tiene tres grandes dimensiones: seguridad, justicia y derechos humanos.

La impunidad debe medirse con dos grandes criterios. En primer lugar, la funcionalidad de sus sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos, y en segundo la capacidad estructural que corresponde al diseño institucional de cada uno de los países.

La riqueza de los países, medida a través de sus capacidades económicas de producción, no es un factor determinante de la impunidad.

Los cinco países con los índices más altos de impunidad estudiados por el IGI son. Filipinas, México, Turquía, Colombia y la Federación de Rusia”.

## VI. Derecho comparado

### Abigeato en otros países de América Latina

#### Argentina

Según el Código Penal de la nación argentina según el TÍTULO VI de los DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD

#### Capítulo II bis

#### Abigeato

Artículo 167 ter. Será reprimido con prisión de DOS (2) a SEIS (6) años el que se apoderare ilegítimamente de UNA (1) o más cabezas de ganado mayor o menor, total o parcialmente ajeno, que se encontrare en establecimientos rurales o, en ocasión de su transporte, desde el momento de su carga hasta el de su destino o entrega, incluyendo las escalas que se realicen durante el trayecto.

La pena será de TRES (3) a OCHO (8) años de prisión si el abigeato fuere de CINCO (5) o más cabezas de ganado mayor o menor y se utilizare un medio motorizado para su transporte.

Artículo 167 quater. Se aplicará reclusión o prisión de CUATRO (4) a DIEZ (10) años cuando en el abigeato concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

1. El apoderamiento se realizare en las condiciones previstas en el artículo 164.
2. Se alteraren, suprimieren o falsificaren marcas o señales utilizadas para la identificación del animal.
3. Se falsificaren o se utilizaren certificados de adquisición, guías de tránsito, boletos de marca o señal, o documentación equivalente, falsos.
4. Participare en el hecho una persona que se dedique a la crianza, cuidado, faena, elaboración, comercialización o transporte de ganado o de productos o subproductos de origen animal.
5. Participare en el hecho un funcionario público quien, violando los deberes a su cargo o abusando de sus funciones, facilitare directa o indirectamente su comisión.
6. Participaren en el hecho TRES (3) o más personas.

Artículo 167 quinqué. En caso de condena por un delito previsto en este capítulo, el culpable, si fuere funcionario público o reuniere las condiciones personales descritas en el artículo 167 quater inciso 4, sufrirá, además, inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena.

En todos los casos antes previstos, también se impondrá conjuntamente una multa equivalente de DOS (2) a DIEZ (10) veces del valor del ganado sustraído”.

#### Estado de Jalisco, México

Artículo 241. Si el daño previsto en el artículo 259 de este código, se produce en las especies

a que se refiere el artículo 240, se aplicará una sanción de uno a seis años de prisión y multa por el importe de cuatro a ochenta días de salario.

Artículo 241 Bis. Derogado.

Artículo 242. Se considerará abigeato para los efectos de sanción:

- a) Sacrificar intencionalmente ganado ajeno, sin consentimiento de su propietario;
- b) Adquirir o negociar ganado robado, carne, pieles u otros derivados producto de abigeato, a sabiendas de esta circunstancia;
- c) Proteger dolosamente ganado robado con documentación falsa;
- d) Autorizar en rastro oficial o en cualquier otro lugar de matanza, el sacrificio de ganado robado a sabiendas de esta circunstancia;
- e) Expedir documentación que acredite la propiedad de animales producto de abigeato a favor de persona distinta de quien legalmente pueda disponer de ellos, o autorice su movilización, a sabiendas de su ilegal procedencia, y
- f) Transportar ganado, carnes o pieles a sabiendas de que se trata de carga producto de abigeato.

Artículo 242A. Quien cometa alguno de los delitos previstos en los artículos 240 y 242 se le impondrá como sanción:

- I. De seis meses a tres años de prisión y multa por el importe de ocho a treinta y cinco días de salario, cuando el valor del ganado producto del delito no exceda del importe de trescientos días de salario;
- II. De dos a seis años de prisión y multa por el importe de ocho a cincuenta y cinco días de salario, cuando el valor exceda del monto señalado, en la fracción anterior, pero no de ochocientos días de salario; y
- III. De cinco a once años de prisión y multa de treinta a cien días de salario, cuando el importe del ganado producto del delito exceda de ochocientos días de salario.

El delito de abigeato se perseguirá por querrela de parte cuando su producto no exceda de ciento cincuenta días de salario mínimo general vigente de la zona geográfica donde se cometió el delito y no se trate de abigeato calificado.

#### ABIGEATO CALIFICADO

Artículo 242 B. El delito de abigeato se considera calificado, cuando:

- I. Se cometa valiéndose de la nocturnidad;
- II. Se cometa aprovechando alguna relación de trabajo, confianza o parentesco del activo con el pasivo;

- III. Sea perpetrado por ganaderos inscritos como tales en cualquier unión o asociación ganadera;
- IV. Se cometa por cuatro o más sujetos;
- V. El abigeato se desarrolle en diferentes entidades federativas;
- VI. Se ejecute con violencia física o moral en las personas ya sea al perpetrarse el hecho o después de consumado para lograr la fuga o defender el producto;
- VII. El responsable sea, o simule ser, miembro de algún cuerpo de seguridad pública o alguna otra autoridad; y
- VIII. El responsable lleve algún arma, aun cuando no haga uso de ella.

#### SANCIONES PARA EL ABIGEATO CALIFICADO

Artículo 242 C. Al responsable del delito de abigeato calificado se le sancionará de acuerdo con las reglas que se consignan en los siguientes apartados:

- a) Si interviene alguna de las calificativas que se consignan en las fracciones I, II, III y IV del artículo anterior, la pena será:
  - I. De dos a cinco años de prisión y multa por el importe de ocho a treinta y cinco días de salario, cuando el importe del producto del delito no exceda de trescientos días de salario;
  - II. De tres a ocho años de prisión y multa por el importe de veinte a sesenta y cinco días de salario, cuando el valor de lo robado exceda del monto señalado en la fracción anterior, pero no de ochocientos días de salario; y
  - III. De seis a once años de prisión y multa por el importe de treinta a cien días de salario, cuando el valor de lo robado exceda del monto de mil días de salario; y
- b) Si interviene alguna de las calificativas que se consignan en las fracciones V, VI, VII y VIII del artículo anterior, la pena será:
  - I. De dos años seis meses a cinco años seis meses de prisión y multa por el importe de diez a cuarenta días de salario, cuando el importe del producto del delito no exceda de trescientos días de salario;
  - II. De cuatro a ocho años seis meses de prisión y multa por el importe de veinticinco a setenta días de salario, cuando el valor de lo robado exceda del monto señalado en la fracción anterior, pero no de ochocientos días de salario; y
  - III. De seis años seis meses a once años de prisión y multa por el importe de treinta a cien días de salario, cuando el valor de lo robado exceda del monto de mil días de salario.

Artículo 242 D. Se sancionará con prisión de tres meses a dos años y multa de ocho a sesenta días de salario, independientemente de la pena que corresponda por el delito que llegare a cometerse a quien sin causa justificada:

- I. Altere o elimine en cualquier forma las señales de sangre, marcas o fierros registrados; o
- II. Marque o señale ganado orejano.

#### EXONERACIÓN DE SANCIÓN POR ABIGEATO

Artículo 243. El responsable de abigeato quedará exonerado de toda sanción cuando dentro de los ocho días siguientes a la comisión del delito se presenten las siguientes circunstancias:

- I. Que no haya sido acusado de abigeato anteriormente;
- II. Que el importe del producto del delito no pase del máximo establecido en la fracción I del artículo 242 A;
- III. El activo restituya espontáneamente el ganado robado, en su número y calidad;
- IV. El responsable pague los daños y perjuicios que hubiere ocasionado;
- V. No se presente una de las circunstancias calificativas previstas en las fracciones VI, VII y VIII del artículo 242 B; y
- VI. No se trate de reincidente que haya sido condenado por delito contra el patrimonio.

#### BENEFICIOS QUE PUEDE OBTENER UN ABIGEATO CUANDO ES SANCIONADO

Artículo 243 Bis. Al responsable de abigeato que comunique a la autoridad antes que sus copartícipes, información veraz con pormenores que hagan posible la identificación de todos o algunos de los partícipes del delito o la recuperación del ganado robado, será sujeto a los siguientes beneficios:

- I. Si la información se proporcionara una vez consumado el delito, ante el Ministerio Público en la averiguación previa, la pena será de seis meses a dos años de prisión; y
- II. Si la información aconteciere durante el proceso, el beneficio será de seis meses hasta una tercera parte de la pena que correspondiere, acorde a la información proporcionada y a los resultados obtenidos con esta.

Artículo 244. En todos los casos previstos en este capítulo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en el artículo 238 de este Código.

#### República de Ecuador. Código Orgánico Integral Penal

SECCIÓN NOVENA Delitos contra el derecho a la propiedad

Artículo 199. *Abigeato*. La persona que se apodere de una o más cabezas de ganado caballar, vacuno, porcino, lanar, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Igual pena se impondrá a la persona que, con ánimo de apropiarse, inserte, altere, suprima o falsifique fierros, marcas, señales u otros instrumentos o dispositivos utilizados para la identificación de las cabezas de ganado.

Si la infracción se comete con fuerza, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Si es cometida con violencia será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

Si a consecuencia del delito se causa la muerte de una persona, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

Si bien las legislaciones internacionales tienen un tratamiento punitivo distinto a la legislación colombiana, es importante tener un marco de referencia en el enfoque jurídico del derecho comparado, entendiendo que, las realidades sociales de cada país son altamente distintas, de igual forma sus procesos legislativos y consecuencias punitivas.

Es así que se hace necesario que nuestra legislación penal, convierta el abigeato en un nuevo tipo penal autónomo con agravantes y atenuantes que permitan eliminar así las distintas interpretaciones por parte de los operadores jurídicos, lo que tendrá consecuencia la disminución en los errores de imputación, definición de la conducta y así mismo la disminución en los altos porcentajes de impunidad sobre esta conducta que castiga a más de 500 mil familias ganaderas propietarias de un hato ganadero compuesto aproximadamente por 22 millones de cabezas de ganado concentrados en departamentos altamente productores como los de la región de la Orinoquia y Caribe constituyéndose la ganadería como motores de la economía regional.

### PROPOSICIÓN

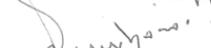
En consecuencia y por las razones antes expuestas, me permito rendir ponencia positiva y le solicitamos a los Honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 092 de 2016 Senado y 324 de 2017 Cámara de Representantes, *por medio del cual se modifica la ley No 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.*

Del honorable Congresista,

  
SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

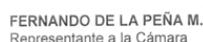
  
JOHN EDUARDO MOLINA F.  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
JORGE ENRIQUE ROZO R.  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
PEDRITO TOMÁS PÉREIRA C.  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
FERNANDO DE LA PEÑA M.  
Representante a la Cámara  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2016 SENADO Y 324 DE 2017 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.*

#### TÍTULO

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2016 SENADO Y 324 DE 2017 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 239A, el cual quedará así:**

**Abigeato.** Quien se apropie para sí o para otro de especies bovinas mayor o menor, equinas, porcinas incurrirá en prisión de 100 a 120 meses y multa de veinticinco (25) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Parágrafo.** Quien para llevar a cabo la conducta de abigeato, use vehículo automotor, bienes muebles e inmuebles, estos serán sometidos a extinción de dominio en los términos de la ley 1708 de 2014.

**Artículo 2°. La ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 239B, el cual quedará así:**

**Abigeato agravado.** Las penas privativas de la libertad previstas en el artículo anterior se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. Se inserte, altere, suprima o falsifique fierros, marcas, señales u otros instrumentos o dispositivos utilizados para la identificación de las especies de las que trata el artículo anterior.
2. Se ejecute con violencia física o moral sobre las personas.
3. Participe en el hecho un funcionario público quien, violando los deberes a su cargo o abusando de sus funciones, facilitare directa o indirectamente su comisión.
4. Aprovechando calamidad, infortunio o peligro común.
5. Las especies de las que trata el artículo anterior sean transportadas en vehículo automotor.
6. Se presente sacrificio de las especies de las que trata el artículo anterior.

**Artículo 3°. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 239C, el cual quedará así:**

Circunstancias de atenuación punitiva. La pena será de multa cuando:

Las especies de las que trata el artículo anterior se restituyeren en término no mayor de veinticuatro (24) horas sin daño sobre las mismas.

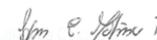
**Artículo 4°. Modifíquese el numeral 8 del artículo 241 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:**

8. “Sobre cerca de predio rural, sementera, productos separados del suelo, máquina o instrumento de trabajo dejado en el campo”.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del honorable Congreso,

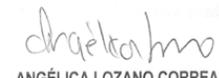
  
SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
JOHN EDUARDO MOLINA F.  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
JORGE ENRIQUE ROZO R.  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
PEDRITO TOMÁS PÉREIRA C.  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara  
Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA M.  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 324 DE 2017 CÁMARA, 092 DE 2016 SENADO**

*por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 239A, el cual quedará así:**

**Abigeato.** Quien se apropie para sí o para otro de especies bovinas mayor o menor, equinas, porcinas incurrirá en prisión de 100 a 120 meses y multa de veinticinco (25) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Parágrafo.** Quien para llevar a cabo la conducta de abigeato, use vehículo automotor, bienes muebles e inmuebles, estos serán sometidos a extinción de dominio en los términos de la Ley 1708 de 2014.

**Artículo 2°. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 239B, el cual quedará así:**

**Abigeato agravado.** Las penas privativas de la libertad previstas en el artículo anterior se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. Se inserte, altere, suprima o falsifique fierros, marcas, señales u otros instrumentos o dispositivos utilizados para la identificación de las especies de las que trata el artículo anterior.
2. Se ejecute con violencia física o moral sobre las personas.
3. Participe en el hecho un funcionario público quien, violando los deberes a su cargo o abusando de sus funciones, facilitare directa o indirectamente su comisión.
4. Aprovechando calamidad, infortunio o peligro común.
5. Las especies de las que trata el artículo anterior sean transportadas en vehículo automotor.
6. Se presente sacrificio de las especies de las que trata el artículo anterior.

**Artículo 3°. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 239C, el cual quedará así:**

**Circunstancias de atenuación punitiva. La pena será de multa cuando:**

Las especies de las que trata el artículo anterior se restituyeren en término no mayor de veinticuatro (24) horas sin daño sobre las mismas.

**Artículo 4°. Modifíquese el numeral 8 del artículo 241 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:**

8. “Sobre cerca de predio rural, sementera, productos separados del suelo, máquina o instrumento de trabajo dejado en el campo”.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de ley según consta en Acta número 10 de noviembre 08 de 2017. Anunciado entre otras fechas el 31 de octubre de 2017 según consta en Acta número 09 de la misma fecha.

  
SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ  
Coordinador Ponente

  
CARLOS ARTURO CORREA MOJICA  
Presidente

  
AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO  
Secretaría Comisión Primera Constitucional

**PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.*

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir ponencia **negativa** para segundo debate al **Proyecto de ley número 307 de 2017 Cámara**, *por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto*”.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Antecedentes del proyecto de ley**

El proyecto de ley es de iniciativa del honorable Senador Alvaro Antonio Ashton Giraldo, el cual fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2016, donde le fue asignado el número 005 de 2016 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 523 de 2016.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fueron designados para rendir informe de ponencia, los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz (coordinador), Eduardo Enrique Pulgar Daza, Mauricio Delgado Martínez y Álvaro Uribe Vélez.

Los ponentes rindieron informe para primer debate, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 891 de 2016 y discutido y aprobado con modificaciones el 9 de noviembre de 2016 en sesión ordinaria de la Comisión Séptima del Senado.

Posteriormente la ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1105 de 2016 y discutido y aprobado con modificaciones en sesión plenaria del Senado de la República el día 13 de junio de 2017.

Esta iniciativa legislativa hizo su tránsito a la honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, recibiendo el número 307 de 2017 y siendo designados ponentes para primer debate los Honorables Representantes Oscar Ospina Quintero (coordinador), Argenis Velásquez Ramírez, Ángela María Robledo, Cristóbal Rodríguez Hernández y Rafael Eduardo Paláu Salazar.

Los ponentes rindieron informe para primer debate Cámara, el cual fue publicado en la *Gaceta*

*del Congreso* número 804 de 2017 y discutido y aprobado el día 3 de octubre de 2017 en Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes para segundo debate a los H. Representantes Oscar Ospina Quintero (coordinador), Argenis Velásquez Ramírez, Ángela María Robledo, Cristóbal Rodríguez Hernández y Rafael Eduardo Paláu Salazar.

**II. Objeto del proyecto de ley**

La presente iniciativa tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.

**III. Descripción del articulado**

El proyecto de ley consta de cinco artículos incluida la vigencia.

El artículo primero hace referencia al objeto del proyecto de ley, el artículo 2º estipula la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral para los conductores, el artículo tercero establece el acceso al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), el artículo cuarto fija las sanciones y la solidaridad por evasión de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral, finalmente el artículo quinto trata de la vigencia y derogatoria.

**IV. Inconveniencia del proyecto de ley por duplicidad normativa**

El espíritu del proyecto de ley es garantizar la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural, no obstante, este objeto ya se encuentra legalmente regulado en otras disposiciones vigentes, así:

**1. Ley 15 de 1959**

Respecto a los **contratos de los conductores**, la Ley 15 de 1959 en su artículo 15 dispone que el contrato de trabajo verbal o escrito de los chóferes asalariados del servicio público se entenderá celebrado con la empresa respectiva, pero para efecto del pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, las empresas y los propietarios de los vehículos, sean socios o afiliados, serán solidariamente responsables.

**2. La Ley 336 de 1996**

En sus artículos 34 y 36, establece:

*“Artículo 34. Las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar*

que los conductores de sus equipos cuenten con la licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, **así como su afiliación al sistema de seguridad social según los prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia. La violación de lo dispuesto en este artículo acarreará las sanciones correspondientes**".

**"Artículo 36. Los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo.**

*La jornada de trabajo de quienes tengan a su cargo la conducción u operación de los equipos destinados al servicio público de transporte será la establecida en las normas laborales y especiales correspondientes*". [Negrillas nuestras].

### 3. Decreto<sup>13</sup> 1047 de 2014

Mediante el cual se reglamenta la Ley 336 de 1996 **tiene por objeto adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996, respecto del acceso universal a la seguridad social de los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y facilitar el cumplimiento de los estándares de servicio requeridos por el ordenamiento jurídico.**

Este decreto, establece la obligatoriedad de afiliación al Sistema de Seguridad Social para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos tipo taxi, afiliación que constituye requisito habilitante para que el conductor pueda operar y la misma requerirá únicamente el diligenciamiento del formulario físico o electrónico establecido para tal fin en la normativa vigente. Asimismo, señala que la empresa de servicio público de transporte individual que permita la operación de sus vehículos por conductores que no se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social, incurrirá en una infracción a las normas de transporte, que dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y en atención a las circunstancias a la suspensión de la habilitación y permiso de operación, de conformidad con lo establecido en el artículo 281 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 113 del Decreto 2150 de 1995 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

<sup>13</sup> "Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones".

### 4. Decreto 1703 de 2002

*"Por el cual se adoptan medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud"*. Establece en su artículo 26 que **para efectos de garantizar la afiliación de los conductores de transporte público al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las empresas o cooperativas a las cuales se encuentren afiliados los vehículos velarán porque tales trabajadores se encuentren afiliados a una entidad promotora de salud, EPS, en calidad de cotizantes**; cuando detecten el incumplimiento de la afiliación aquí establecida, deberán informar a la Superintendencia Nacional de Salud para lo de su competencia.

### 5. Ley 797 de 2003

El artículo 2° de la Ley 797 de 2003, mediante el cual se modifica el artículo 13 de la Ley 100 de 1993 señala en su literal a) **que la afiliación al Sistema General de Pensiones es obligatoria para todos los trabajadores tanto dependientes como independientes.**

### 6. Decreto-ley 2150 de 1995

El artículo 113 del Decreto-ley 2150 de 1995 que modifica el artículo 281 de la Ley 100 de 1993, señala:

**"Artículo 113. Suspensión de las licencias de construcción y transporte público terrestre. El inciso primero del artículo 281 de la Ley 100 de 1993, quedará así:**

**"Artículo 281.** Conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional, las licencias de construcción y de transporte público terrestre deberán suspenderse si *no se acredita la afiliación de la respectiva empresa a organismos de seguridad social una vez inicien labores*".

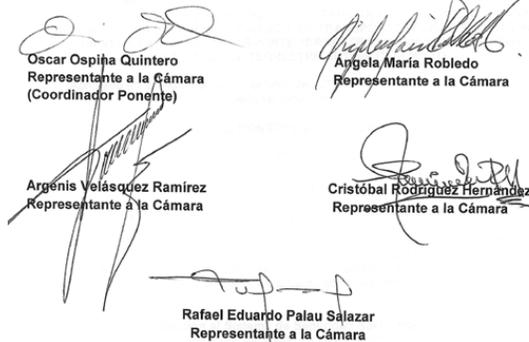
En vista de lo anterior, es claro que resulta innecesario legislar sobre el objeto del proyecto de Ley 307 de 2017 Cámara, puesto que dentro del ordenamiento jurídico colombiano ya existe normatividad suficiente respecto a la obligatoriedad de afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral de los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

### V. Proposición

Con fundamento en las razones de inconveniencia expuestas, nos permitimos rendir **ponencia negativa** y en consecuencia solicitarle a la honorable Cámara de Representantes **ordenar el archivo** del Proyecto de ley número 307 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones,*

para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

Cordialmente,



Oscar Ospina Quintero  
Representante a la Cámara  
(Coordinador Ponente)

Angela María Robledo  
Representante a la Cámara

Argenis Velásquez Ramírez  
Representante a la Cámara

Cristóbal Rodríguez Hernández  
Representante a la Cámara

Rafael Eduardo Palau Salazar  
Representante a la Cámara

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 307 DE 2017 CÁMARA Y 005 DE  
2017 SENADO**

por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

**(Aprobado en la Sesión del 3 de octubre de 2017 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, Acta número 14).**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones generales y seguridad social  
para conductores**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.

Artículo 2°. *De la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral.* Para la prestación del servicio público de transporte a que hace referencia la presente ley, los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al Sistema General de Seguridad Social Integral para cubrir los riesgos derivados de la invalidez, vejez o muerte, enfermedad de origen común o accidente de trabajo o enfermedad profesional, así como acceder a los beneficios sociales complementarios de que trata la Ley 100 de 1993; ya sea como dependientes o como independientes, de conformidad con la modalidad contractual

acordada con el propietario del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo o quien preste el servicio de administración, según el caso, de conformidad con los porcentajes de ley.

Parágrafo 1°. La afiliación se hará mediante las herramientas dispuestas para cada subsistema de acuerdo con la normatividad vigente, de forma tal que se le garantice a los futuros afiliados el derecho de asesoría que les asiste. En ningún caso las entidades de seguridad social pueden obstaculizar, negar la afiliación y cotización a los sistemas de riesgo laboral, en salud y pensión. Y sin perjuicio de la afiliación colectiva de que trata el parágrafo del artículo 3° de la Ley 797 de 2003.

La base de cotización se determinará de acuerdo con las normas propias para la determinación del ingreso base de cotización establecidas en la Ley 100 de 1993, en el artículo 135 de la ley 1753 de 2015 y en las demás normas concordantes.

Parágrafo 2°. La cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema de Protección Social de trabajadores por días o semanas podrá hacerse sobre la base de cotización mínima de acuerdo con lo establecido en el artículo 6° del Decreto 2616 de 2013 y las normas que lo modifiquen y complementen. Ello, sin perjuicio de la aplicación del artículo 98 de la Ley 1753 de 2015 en lo que corresponde a trabajadores independientes con ingresos menores al salario mínimo mensual vigente.

Lo anterior a fin de que tanto trabajadores dependientes como independientes cotizantes puedan ser beneficiarios del programa de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 o la norma que la modifique, derogue o complemente.

Parágrafo 3°. Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de leasing, renting o arrendamiento sin opción de compra, o en el caso de los vehículos de propiedad de los patrimonios autónomos, las obligaciones contempladas en la presente ley que corresponden a los propietarios de dichos vehículos, se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo, del fideicomitente que detenta la tenencia, el uso y goce de los vehículos.

Parágrafo 4°. Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, cualquiera que sea la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo, cotizarán al Sistema General de Seguridad Social Integral de la siguiente manera: el dueño del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo cubrirá el setenta y cinco por ciento (75%) del costo de la cotización y el conductor del vehículo del veinticinco por ciento (25%).

Parágrafo 5°. Las empresas de transporte debidamente habilitadas, deberán verificar previamente a la prestación del servicio, la

afiliación y cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral de cada uno de los conductores de los vehículos de servicio público de transporte automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural con el cual prestan el servicio en todo el territorio nacional colombiano.

Artículo 3°. *Acceso al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)*. Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, podrán acceder al mecanismo de BEPS, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad vigente para acceder al mecanismo.

Parágrafo. Los conductores, sin importar la modalidad de contratación por la cual se encuentren vinculados al servicio de transporte, estarán obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social Integral. En el evento en que el conductor no cumpla con los requisitos para acceder a una pensión de vejez en el Sistema General de Pensiones, podrá destinar su ahorro al mecanismo de BEPS.

Artículo 4°. *Sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral*. La operatividad del servicio sin observancia a lo previsto en la presente ley genera la aplicación de las sanciones administrativas de pérdida de habilitación y suspensión del servicio; además de las sanciones previstas en la Ley 1393 de 2010; artículo 16 Decreto- ley 1295 de 1994 y Ley 828 de 2003. Además de la solidaridad entre propietarios, administradoras de vehículos y empresas de transporte por la omisión de pago, control o verificación, según el caso a los aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral.

Parágrafo 1°. La omisión de la obligación de afiliación y cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral, cuando se estuviese obligado a ello, conllevará la pérdida de las habilitaciones para la prestación del servicio público de transporte de que trata el Decreto 1079 de 2015.

Parágrafo 2°. La omisión por parte de las empresas debidamente habilitadas para la prestación del servicio de transporte público de la obligación de verificar previamente la afiliación y cotización por parte de los conductores al Sistema General de Seguridad Social Integral conllevará la pérdida de las habilitaciones para la prestación del servicio público de transporte de que trata el Decreto 1079 de 2015 o el decreto reglamentario que haga sus veces.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatoria*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará todas las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

Oscar Ospina Quintero  
Representante a la Cámara  
(Coordinador Ponente)

Argenis Velásquez Ramírez  
Representante a la Cámara

Rafael Eduardo Palau  
Representante a la Cámara

Angela María Robledo Gómez  
Representante a la Cámara

Cristóbal Rodríguez Hernández  
Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 09 - Miércoles, 31 de enero de 2018

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**INFORMES DE CONCILIACIÓN** **Págs.**

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 263 de 2016 Cámara, 263 de 2017 Senado, por la cual se crea la Semana Nacional del Blog y otros Contenidos Creativos Digitales y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara, Acumulado con el Proyecto de Ley número 207 de 2016 Cámara, 74 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula el cobro del gasto prejurídico en los créditos educativos del Icetex. .... 4

**PONENCIAS**

Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 300 de 2017 Cámara, 111 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la Autonomía de las Instituciones Técnicas, Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas que no son Universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992. .... 5

Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera 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. .... 11

Ponencia segundo debate Cámara de Representantes, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Primera al Proyecto de ley número 324 de 2017 Cámara, 092 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado. .... 24

Ponencia negativa para segundo debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 307 de 2017 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto. .... 32