



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 757

Bogotá, D. C., viernes, 16 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios complementarios de seguridad social, y la atención de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Serán beneficiarios de esta ley los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media como del régimen de ahorro individual, los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados y los beneficiarios del Programa de Solidaridad Pensional “Programa Colombia Mayor” o cualquier otra estrategia que la modifique o la reemplace.

Artículo 3°. *Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor.* El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud, en el año siguiente a la promulgación de esta ley, elaborará la política decenal Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor, que deberá contener la ampliación de cobertura del Sistema de Pensiones, vigilancia del cuidado al Adulto Mayor, lineamientos y preparación del proceso de envejecimiento y protección del Adulto Mayor vulnerable, con planes, programas y metas anualizadas para garantizar el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución Nacional. Todo

gasto de orden nacional deberá estar justificado en los lineamientos del presente artículo.

Parágrafo 1°. La anterior disposición deberá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que los entes territoriales destinen a la atención de la población Adulta Mayor.

Parágrafo 2°. La política pública de la que trata el presente artículo deberá contener criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género.

Parágrafo 3°. El incumplimiento de las metas del presente artículo dará lugar a que el Congreso en cualquiera de sus Cámaras se discuta y decida sobre la moción de censura al Ministro de Trabajo y al Ministro de Salud, conforme a los términos de la Ley 5ª de 1992, por el incumplimiento de las metas de la Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor. Para este efecto, el presidente del Senado o de la Cámara de Representantes deberá citar antes de finalizar la correspondiente legislatura a una sesión de plenaria para la respectiva moción de censura al año siguiente del incumplimiento.

Artículo 4°. *Programas y servicios prestados por la caja de compensación familiar para pensionados y Adulto Mayor.* Tendrán derecho los pensionados y Adultos Mayores a los programas y servicios que las cajas de compensación familiar presten a sus afiliados, a los programas especiales y de seguridad social complementaria creada en la presente Ley que dignifiquen su condición.

Con el fin de garantizar la protección del Adulto Mayor y el fortalecimiento de política de envejecimiento, el servicio prestado a esta población estará compuesto por dos líneas de atención:

1. Línea de atención básica: comprende los servicios y programas sociales que las cajas de compensación familiar tienen diseñados para la totalidad de sus afiliados, se exceptúa de los servicios y programas sociales los subsidios de cuota monetaria.

2. Línea de atención especial: hace referencia a la línea de programas especiales y de seguridad social complementaria especiales para el Adulto Mayor, de acuerdo a criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género en recreación, turismo, capacitación, instrucción y orientación, cuidado del cuerpo, mejoramiento de la calidad de vida, programas de nutrición, programas psicosociales, programas de inclusión social, programas geriátricos y gerontológicos entre otros, así como todos aquellos programas que disponga el Gobierno nacional para tal fin. Para desarrollo de esta línea de atención las cajas de compensación deberán garantizar la prestación integral de los servicios ofertados en todos los municipios en donde residan sus afiliados.

Parágrafo 1. Para el desarrollo de este artículo las Cajas de Compensación Familiar realizarán los convenios requeridos con entidades privadas, públicas o con los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009.

Parágrafo 2°. Las Cajas de Compensación Familiar no podrán establecer ningún cobro por los servicios brindados a los programas para el Adulto Mayor.

Parágrafo 3°. Para el cumplimiento del presente artículo, el Gobierno nacional reglamentará la materia, con respeto de la autonomía de las Cajas de Compensación.

Artículo 5°. *Afiliación de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.* Los pensionados deberán afiliarse a una Caja de Compensación Familiar de la siguiente manera:

A) De manera voluntaria

1. Los pensionados del sistema general de pensiones menores a 65 años de edad.

2. Los pensionados que pertenezcan a los regímenes especiales o exceptuados.

B) De manera obligatoria

1. Los pensionados del sistema general de pensiones de 65 años de edad o más.

Parágrafo 1°. Las administradoras de pensiones deberán realizar el proceso respectivo de afiliación a las Cajas de Compensación que escoja el pensionado, descontará el valor de la cotización y lo girará directamente a las Cajas de Compensación.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. *Aportes de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.* Los pensionados una vez afiliados a una Caja de Compensación Familiar deberán cotizar en referencia a una categoría especial para esta población de la siguiente manera:

1. Los pensionados que devenguen una mesada pensional igual o menor a uno y medio (1.5) SMMLV aportarán punto tres por ciento (0,5%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios. Se exceptúan de esta categoría los pensionados que desean afiliarse según el artículo 9 del Decreto 867 de 2014 y las afiliaciones realizadas por fidelidad.

2. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a uno y medio (1.5) y menor a cuatro (4) SMMLV aportarán uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre la correspondiente mesada pensional para acceder a todos los servicios que presten las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.

3. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a cuatro (4) aportarán dos por ciento (2%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las cajas de compensación familiar exceptuando los subsidios monetarios.

Parágrafo. Las Administradoras de Pensiones o entidad pagadora de pensiones deberán realizar el respectivo descuento en la nómina de pensionados y ser girado a la correspondiente Caja de Compensación Familiar.

Artículo 7°. *Líneas de atención para pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.* Los pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar y sus beneficiarios recibirán de forma gratuita toda la línea de atención especial establecida en el numeral 2 del artículo 43 de la presente ley. Para recibir los servicios de atención básica se tendrá en cuenta la categoría tarifaria diferencial establecidas para todos sus afiliados.

Artículo 8°. *Beneficiarios.* Son beneficiarios del pensionado y el Adulto Mayor afiliado conforme a la presente ley, el cónyuge, compañero permanente que no cuente con afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y los hijos menores de edad o mayores de 18 años que se encuentren en condición de discapacidad.

Artículo 9°. *Afiliación a las Cajas de Compensación Familiar de los beneficiarios del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor.* Para la ejecución de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional destinado al Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Programa Colombia Mayor”, el Gobierno nacional deberá descontar de los subsidios monetarios o cualquier otra estrategia que la reemplace, pagar la afiliación de los beneficiarios del Programa a las Cajas de Compensación Familiar como parte del Sistema de Protección Social Complementaria para el Adulto Mayor, en referencia a una categoría especial. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.3% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, para acceder de manera gratuita a las líneas de atención básica y especial a

cargo de las Cajas de Compensación Familiar para la atención del Adulto Mayor.

Parágrafo. La entrada en vigencia del artículo entrará a regir al año siguiente de la promulgación de la presente ley.

Artículo 10. *Ampliación de cobertura de los entes territoriales para la de afiliación del Adulto Mayor a las Cajas de Compensación Familiar y sus líneas de atención.* Los entes territoriales que, previo concepto del Ministerio de Hacienda, tengan cubierto el pasivo pensional territorial o no tenga obligación alguna relacionada, deberán ejecutar hasta el 20% de los recursos del Fondo de Pensiones de Entes Territoriales (Fonpet), para ampliar la oferta de servicio de atención y protección integral al adulto mayor. Dentro de este componente gestionar y pagar la afiliación de la población adulta mayor que no sea beneficiaria del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.6% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

Parágrafo 1°. Para acceder a las líneas de atención básica y especial se aplicará lo establecido en el artículo 6° para pensionados afiliados a cajas de compensación familiar.

Parágrafo 2°. La entrada en vigencia del artículo entrará a regir a los dos años siguientes de la promulgación de la presente ley.

Artículo 11. *Política de Preparación Para el Retiro.* Todo trabajador afiliado a una Caja de Compensación gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral, por lo menos 2 veces por cada año trabajado. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 12. *Política de Capacitación para el Adulto Mayor.* Las Cajas de Compensación Familiar deberán crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor y hará parte de la estrategia de protección al cesante para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 13. *Control a los recursos del Adulto Mayor.* La Contraloría General de la Nación realizará un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de trabajo y salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. Para la recolección de la información relacionada con la gestión de recursos de los entes territoriales, la Contraloría General de la Nación coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales.

Artículo 14. *Afiliación colectiva a las Cajas de Compensación Familiar y a las EPS.* Para las personas beneficiarias de la Ley 1276 de 2009, los Centros Vida y Centros de Bienestar deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores al régimen subsidiado en salud para facilitar la ejecución de programas y planes de salud, escogiendo una sola Empresa Promotora de Salud que tenga cobertura a nivel nacional. El pago de aportes se realizará según lo establecido en los artículos 5°, 8° y 9° de la presente ley.

Así mismo, deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores a la Caja de Compensación Familiar de su suscripción territorial.

Artículo 15. *Atención preventiva en salud.* Las Empresas Promotoras de Salud deberán prestar atención preventiva en salud integral de manera domiciliaria a los beneficiarios del Ley 1276 de 2009, por lo menos una vez cada mes. La atención deberá ser integral, que busque prevenir cualquier daño en la salud de los beneficiarios de los Centro de Vida y Centros de Bienestar.

Parágrafo. Adicionalmente, las Empresas Promotoras de Salud prestarán ayuda logística y de capital humano a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, para el control de salud de los Adultos Mayores.

Artículo 16. Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 gozarán de una tarifa especial para el pago de servicios públicos, determinado por la Superintendencia de Servicios Públicos o quien haga sus veces.

Artículo 17. *Giro temprano de recursos.* Las entidades territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán antes del 15 de enero de cada vigencia fiscal asignar los recursos y hacer la respectiva contratación teniendo en cuenta el número de Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior.

Artículo 18. *Sanción por el giro de los recursos.* Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 que reciban su giro presupuestal con tiempo de mora recibirán como compensación por parte de la entidad territorial el monto adicional igual a los intereses durante el tiempo de mora adicional y una sanción determinada por el Gobierno nacional.

Artículo 19. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: autorícese a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 50% para

la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente Ley y el 50% restante a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

Parágrafo. El recaudo de la estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del Sisbén, que se atiendan en los Centros Vida y en los Centros de Bienestar del Anciano en los entes Distritales o Municipales.

Artículo 20. *Vigilancia y Control.* La Superintendencia del Subsidio Familiar ejercerá control de los recursos que recauden las Cajas de Compensación por la presente ley, los cuales tendrán que ser invertidos de la siguiente manera: línea especial de servicios para el Adulto Mayor el 70% de los recursos, apoyo a los Centro Vida y Centro de Bienestar 15% de los recursos recaudados, funcionamiento de la Caja de Compensación 10% de los recursos, y apoyo a la vigilancia de la Superintendencia del Subsidio familiar 5% de los recursos recaudados.

Artículo 21. *Derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

• OBJETO DE LA LEY

Con esta iniciativa se pretende garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios complementarios de seguridad social y la atención de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia. Promoviendo, además, un control más eficiente, coordinado y vigilado de los recursos públicos para el Adulto Mayor. Se busca entonces tomar medidas para ayudar a subsanar la grave crisis social por la que pasan los Adultos mayores del país.

Este proyecto de ley busca beneficiar a los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media como del régimen de ahorro individual, los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados, y los beneficiarios del Programa de Solidaridad Pensional “Programa Colombia Mayor” o cualquier otra estrategia que la modifique o la reemplace, buscando ampliar la cobertura de los servicios de la Seguridad Social Complementaria.

Esto a través de medidas que creen o fortalezcan la acción pública frente al envejecimiento y a la población adulta mayor del país. Este proyecto toma cuatro diferentes medidas para fortalecer la protección y servicios para el adulto mayor.

En primer lugar, este proyecto busca robustecer la protección en seguridad social que tiene la población adulta mayor del país, crea una línea especial de atención dentro de la seguridad social complementaria para el Adulto Mayor a cargo de las Cajas de Compensación adicionales a los servicios ya presentadas por estas promoviendo la propuesta de transformar subsidios en servicios y garantizar la protección articulada entre todo el sistema de seguridad social para con los adultos mayores y todas las acciones estatales que hoy buscan proteger a esta población como los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009.

En segundo lugar, este proyecto crea la política decenal Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor, que deberá contener la ampliación de cobertura del Sistema de Pensiones, vigilancia del cuidado al Adulto Mayor, lineamientos y preparación del proceso de envejecimiento y protección del Adulto Mayor vulnerable, con planes, programas y metas anualizados para garantizar el cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Nacional. Medida que busca coordinar todo gasto que se realice en pro de atender a la mencionada población, sea de orden nacional o territorial, para poder prestar una atención de manera integral.

En tercer lugar, el proyecto busca tomar medidas para garantizar el efectivo usos de los recursos públicos para la población adulta mayor del país, creando, bajo la Contraloría General de la Nación, un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de Trabajo y Salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces. Adicionalmente, se crea la obligatoriedad del giro temprano de recursos a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, adicionalmente de una sanción a quien viole esta norma.

Por último, este proyecto de ley busca fortalecer los programas de protección a la vejez, creando la obligación a las Cajas de Compensación Familiar de crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor que harán parte de la estrategia de protección al cesante para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. Adicionalmente, se fortalecen los programas de apoyo al retiro del trabajador próximo a pensionarse.

• MARCO JURÍDICO Constitucional

No hay duda respecto a la protección constitucional, legal y jurisprudencial que se le ha

otorgado en materia laboral a la población adulta mayor del país, dirigida a todas las personas sin distinción alguna, bien sea que se desenvuelvan como trabajador o no.

La Constitución Política en sus artículos 46 y 47 establece:

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran¹.

En línea, nuestro estatuto superior continúa reiterando en su canon 48 que “*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley...*”².

Así mismo, la efectividad del ejercicio de los derechos de la población adulta mayor está sometida a la vigencia directa del Congreso, y debe propender por lograr la pensión de vejez y una protección integral en seguridad social en las funciones de lo establecido en el artículo 53 de la Carta Política, como se verá:

“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la

seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”³.

Es así como la Constitución establece en cabeza del Estado colombiano la protección especial de este grupo de personas, específicamente una población vulnerable, que, por sus condiciones particulares y su posición de indefensión dentro de la sociedad, pueden ser susceptibles de abusos y discriminación, como es el caso de las personas que, por su avanzada edad, que se encuentren en situación de debilidad.

• CONTEXTO

Esta iniciativa parte de la necesidad de salvaguardar el derecho a la pensión que deberían gozar los trabajadores, dado la grave crisis que vive el país a la hora de hablar de cobertura pensional. Pues según cifras de Fedesarrollo

“El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. Presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados y un alto costo fiscal”⁴.

La crisis de cobertura manifestada se aprecia a la hora de analizar los dos componentes que se utilizan para medir la cobertura la acumulada de ahorro de los cotizantes durante su vida laboral y la desacumulada que el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión:

“En términos de la fase de acumulación, los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35%. El problema más grave es que las tasas más bajas de cotización se concentran precisamente en la población más vulnerable (panel B). Además, los trabajadores que logran aportar a pensión tienen que mostrar una alta densidad en las cotizaciones para cumplir los requisitos para una pensión mínima”.

“La cobertura en la fase de desacumulación, esto es, el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión, resulta en la actualidad inferior al 25%”

¹ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

² Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

³ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

⁴ Villar, Leonardo *et al.* Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de encuestas de hogares. Más preocupante aún es que según varios estudios, como Núñez y Castañeda (2012) y Vaca (2012), el porcentaje de los actuales trabajadores afiliados que cumplirá los requisitos mínimos para una pensión en el futuro se reduciría a alrededor del 17%. López y Lasso (2012), por su parte, estiman que la probabilidad de pensionarse de los actuales trabajadores es mucho menor, de 8,7% para el RPM y 11,1% para el RAIS, con una probabilidad mucho menor de los no calificados (1,5%) que de los calificados (35%-45%)”.

“El porcentaje de cotizantes activos dentro de la población ocupada es de cerca del 35%, del total de la población mayor en edad de pensionarse apenas 24% cuentan con una pensión contributiva de alguno de los dos regímenes, y se estima que bajo los parámetros actuales esta cifra se reduzca a niveles cercanos al 17% en 2050”.

“Los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano, tanto en términos del porcentaje de cotizantes como del porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión, responden en alto grado a la alta incidencia de la informalidad laboral en Colombia”⁵.

Adicionalmente, este mismo escenario de crisis lo ha reconocido la ANIF:

“Paradójicamente, bajo un escenario de este tipo, los pagos pensionales a cargo del fisco estarían descendiendo de sus niveles actuales del 4.1% del PIB hacia el 1.1% del PIB en 2050. Esto se explica por la baja cobertura pensional de solo el 30%, lo cual representará todo un drama social, ya que la población mayor de 60 años se habrá prácticamente triplicado (pasando de 5.5 millones a 15 millones hacia 2050). Cabe recordar que el RPM actualmente cuenta con el 27% de los afiliados y atiende el 95% de los pensionados, pero debido a las altas exigencias de tiempo y densidad de cotización (mínimo 25 años) estas obligaciones pensionales se irán diluyendo en el tiempo, dejándonos con menor presión fiscal, pero con esa preocupante ‘bomba social’ de gran cantidad de ancianos con riesgo de indigencia”⁶.

Determinantes sociales de la salud, medicina social y salud colectiva en adulto mayor

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declara que el envejecimiento es un proceso fisiológico, que comienza en la concepción y ocasiona cambios en las características de las especies durante todo el ciclo de la vida; esos cambios producen una limitación de la adaptabilidad del organismo en relación con el medio (Organización Mundial de la Salud, OMS, 1974).

En esta perspectiva, los adultos mayores son afectados dado que sus familiares no cuentan con el tiempo ni el espacio físico para brindar un cuidado apropiado teniendo que recurrir en muchos casos al recurso del hogar geriátrico, teniendo en cuenta que hay leyes que aplican los cuidados básicos que se deben tener con el adulto mayor; estas políticas son intervenciones de la Resolución 412 de 2000 con la promoción de estilos de vida saludable (Ministerio de la PROTECCIÓN Social, 2007).

La palabra clave en el momento de hablar de los Determinantes Sociales de la Salud es circunstancias, pues en estas se encuentra cada uno de los ítems para explicar la situación de una persona. Su entorno, por ejemplo, termina por ser importante dentro de estos ítems, con ello se determinan las condiciones de vida que posee una persona y si estas dignifican su calidad de vida, en este caso concierne la situación del Adulto Mayor. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), este se considera como una lucha para las mejoras de las condiciones de vida cotidianas, algo que en la actualidad nos afecta de manera directa ya que en sociedades como la colombiana las enfermedades se han venido transformando con el transcurrir de los años. Desde las condiciones sanitarias y ambientales hasta un simple problema de objetividad mental en el momento de buscar con profundidad comportamiento social en las personas.

En el Plan Decenal de Salud 2012-2021 se contempla el componente de Convivencia Social y Salud Mental, este busca mejorar las condiciones de vida que modifican la situación en salud y disminuyen la carga de enfermedad. En sus diferentes dimensiones, el plan contempla dentro de su gestión diferencial de población vulnerable la vejez, el cual promueve la generación de espacios, además de la promoción del envejecimiento activo y el fomento de una cultura positiva de la vejez.

En consecución con las políticas de gobiernos anteriores, se puede rescatar parte de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, en el cual se delimitaron unos lineamientos, como la creación de espacios y entornos saludables, estos pueden estar comprendidos dentro de los servicios complementarios aquí expuestos. Con esto la creación de una cultura de envejecimiento se ve favorecida en espacios de desarrollo de capacidades y competencias. Esto sin duda compagina con el objeto central de esta ley, tener a los Adultos Mayores incluidos en la sociedad, ocupados y evitando las enfermedades de tipo social.

En 1974 la Organización Mundial de la Salud publicó el informe técnico de Planificación y Organización de los Servicios Geriátricos; estos han sido trascendentales en las políticas públicas en temas de salud. En Colombia estos se ven como un servicio que termina por realizarse en términos de actividades sociales y desde la medicina como atención sociosanitaria.

La medicina social y salud colectiva también son temas de estudios contemporáneos en el área que

⁵ Villar, Leonardo *et al.* Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

⁶ Clavijo, Sergio *et al.* Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP). Documento de trabajo. Bogotá: Anif, 2017.

combina la psicología con la medicina; esto como preocupación por la evolución de las enfermedades. Estos estudios se dan como complemento a la medicina tradicional, ya que se ha comprobado que no son suficientes para mejorar integralmente la calidad de vida de las personas (Casallas, 2017).

Subsidios en servicios desde la elección social de Amartya Sen

Amartya Sen es uno de los economistas más reconocidos en la academia, laureado con el máximo reconocimiento de un Premio Nobel de Economía en 1998. Sus obras tienen base en la economía del desarrollo y bienestar. Sus estudios impulsaron y dieron a conocer dentro de la sociedad académica la teoría de la elección social, que se fundamenta sobre decisiones colectivas de interés general para una sociedad, por lo general en construcción.

La teoría de la elección social fue en primera instancia mostrada por Kenneth Arrow, pero fue Sen⁷ quien la profundizó. Dentro de esto se habla de las decisiones colectivas que deben representar y ser reflejo de las diferentes opiniones individuales, esto teniendo en cuenta un criterio social de racionalización. Las políticas públicas juegan un papel importante, ya que en últimas terminan por representar estas opiniones, logrando su legitimidad. Ahora bien, la valoración social que tanto se habla en esta teoría se construye mediante nodos y redes de confianza, en este caso esta valoración por el Adulto Mayor termina por ser un criterio social de aceptación, ya que le concierne a toda la sociedad.

En la puesta panorámica de la sociedad colombiana, esta tiene a la familia como su núcleo de gestación social, y en un porcentaje mayor todas tiene algún o varios Adultos Mayores en su composición. Con esto se cumple la teoría de consistencia de regla de mayoría, que en últimas define el grado de interés legítimo por alguna decisión colectiva. Frente a esto, Sen⁸ dispone unos tipos de agregación, entendiéndose por agregación como la afectación que se tome por la misma decisión. De acuerdo con esto, entonces se plantearían dos casos, (1) la agregación de los pasivos, que pueden estar relacionados con actores distintos a los adultos mayores, como el Gobierno, los prestadores de servicios, las familias, la sociedad en su cotidianidad; estos representarían su agregación en el diseño y aplicación de la ley; (2) la agregación de los activos, quienes estarían beneficiándose de esta ley, estos representarían su agregación en la aceptación de su situación mediante los servicios complementarios, entendiéndose estos como parte importante de su inclusión social activa.

El Decreto 784 de 1989, que reglamenta las leyes 21 de 1982 y 71 de 1988, ordena el subsidio familiar en servicios, dentro de los cuales irían estos

servicios complementarios propuestos por esta ley. En teoría y basados en la conceptualización que tiene Sen como justicia, “*este enfatiza que lo que crea bienestar no son los bienes y servicios como tales, sino las oportunidades funcionales y capacidades de desarrollo que genera su posesión. Un concepto de justicia debe presuponer la igualdad de oportunidades para todos los individuos, en la medida de lo posible*” (Plata, 1999)⁹. Esto magnifica la utilización funcional que se quiere con estos servicios complementarios hacia los adultos mayores, que además de manejarse con criterios de medicina social y salud colectiva, terminan por ser una extensión de concepto cerrado de justicia y oportunidades sociales. En este caso la “sustitución” de beneficios por servicios económicos cumple con este rol.

ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA
CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 148 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HP Victor Manuel Ortiz Joya

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2019 CÁMARA

por la cual se modifica parcialmente (numeral 2.6.10) el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca fortalecer y dar herramientas técnicas, administrativas y funcionales a la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 2.6.10 del artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, quedando así:

2.6.10. Comisión de Derechos Humanos y Audiencias

| Nº cargos | Nombre del cargo | Grado |
|-----------|------------------------|-------|
| 1 | Secretario de Comisión | 12 |
| 1 | Asesor I | 07 |
| 1 | Transcriptor | 04 |
| 1 | Mecanógrafa | 03 |
| 4 | | |

Parágrafo. La Dirección General Administrativa del Senado de la República dispondrá del presupuesto necesario para la nueva planta de personal que

⁷ SEN, Amartya. ¿Por qué la equidad en salud? *Revista Panamericana de Salud Pública*, 2002, vol. 11, pp. 302-309.

⁸ SEN, Amartya. ¿Por qué la equidad en salud? *Revista Panamericana de Salud Pública*, 2002, vol. 11, pp. 302-309.

⁹ Pérez, Leobardo Plata. Amartya Sen y la economía del bienestar. *Estudios económicos*, 1999, pp. 3-32.

conforma la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Honorables Senadores

Handwritten signatures of senators: Páez, Sosa, Galvis, and others.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Colombia es un Estado social de derecho –tal como reza el artículo 1° de la Constitución Política– “fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Igualmente, la Constitución Política establece que las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

La Ley 5ª de 1992 creó dentro de las comisiones legales la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República, dentro de sus funciones está la defensa de los derechos humanos, cuyas garantías sean vulneradas o desconocidas; la vigilancia y control sobre toda autoridad encargada de velar por el respeto de los derechos humanos; la celebración de audiencias especiales en las que los ciudadanos pueden exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso. Igualmente, por medio de la Ley 1202 de 2008 se adicionó dentro de sus funciones el seguimiento del ejercicio real y efectivo de los derechos de las mujeres en los ámbitos públicos y privados en los que se desarrollen, así como la preparación y la elaboración de proyectos de ley para proteger a la mujer en el ejercicio de sus derechos y la adecuación de la legislación a las normas internacionales en la materia.

Es así como de acuerdo con la Resolución número 008 del 16 de julio de 2011, “por medio de la cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las Actividades Administrativas del Senado de

la República”, los abajo firmantes, en desarrollo de las necesidades adelante señaladas y sustentadas política y administrativamente, nos permitimos hacer presentación del presente proyecto de ley, donde se pretende la ampliación y modificación de la planta de personal adscrita a la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República, bajo la modificación de denominación del cargo de Coordinador, la continuación de los cargos de mecanógrafo y transcriptor y la creación de un cargo, que se encuentran ya reglados en la mencionada resolución para otras dependencias, concretando la nueva planta de personal de la siguiente forma:

TABLA NÚMERO 1

Planta de personal propuesta en el proyecto de ley

| NÚMERO DE CARGOS | NOMBRE DEL CARGO | GRADO |
|------------------|------------------------|-------|
| 1 | Secretario de Comisión | 12 |
| 1 | Asesor I | 07 |
| 1 | Transcriptor | 04 |
| 1 | Mecanógrafa | 03 |

JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD

La actual coyuntura política e histórica del Estado colombiano, con la firma del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionadas de Colombia (FARC) y el esfuerzo de terminar el conflicto armado en Colombia con el resto de los actores, trae para el Congreso retos que implican el fortalecimiento de la vigilancia y seguimiento de la implementación de los acuerdos y el respeto de los derechos humanos en los distintos procesos de consolidación de paz en los territorios, y el necesario acercamiento del Congreso, como entidad sobre la cual recae el poder legislativo, con las poblaciones afectadas, las personas reincorporadas a la vida civil, los sistemas de justicia especial, entre otros sectores, siendo las audiencias públicas herramientas propicias que permitan el establecimiento de medios de comunicación con los congresistas de la república.

Es así necesario para el oportuno cumplimiento de este mandato constitucional y legal fortalecer la Comisión de Derechos Humanos como canal de esta célula legislativa para el trato directo con la comunidad y los múltiples agentes que participan en los movimientos sociales y políticos del país.

Siendo esta una tarea, que resulta fundamental en un país que ha sufrido los efectos de un conflicto de más de cincuenta años, que requiere de actores civiles y gubernamentales comprometidos con la no repetición de los hechos que llevaron a la vulneración masiva de los derechos humanos de gran parte de la población del Estado colombiano.

Las experiencias internacionales de transición entre una guerra civil interna a una experiencia de democratización y/o alcance de la paz demuestran la importancia de la investigación social para el éxito de los procesos de posacuerdo, donde diversos escenarios a través de la historia universal funcionan

como ejemplo claro de que los posacuerdos requieren un control y vigilancia adecuado para su correcta implementación a lo largo de la transformación social y política que requirieron como nación. Aun cuando los acuerdos de paz plantean mecanismos para reconstruir social y económicamente un país, siendo susceptibles de fallar si el Estado y la sociedad civil descuidan el proceso de ejecución de los mismos.

En razón a lo anterior, el Senado de la República, en cumplimiento de su misión constitucional de ser garante de los derechos humanos en Colombia, sobre todo de ejercer vigilancia y control político sobre la implementación de los acuerdos ya firmados y el acompañamiento de procesos de paz futuros, así como la necesidad de escuchar a la población para lograr que sus observaciones sean tenidas en cuenta en los proyectos de ley que afecten sus derechos y fortalezcan las plenas garantías de los mismos, se torna necesario el despliegue de múltiples acciones en búsqueda de paz en la nación y la protección de los derechos y garantías fundamentales de los habitantes del territorio nacional a partir del fortalecimiento de la Comisión para el cabal cumplimiento de sus competencias frente a estos retos nacionales.

Conscientes de la necesidad de conocer las realidades que aflorarán con la implementación de los acuerdos, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado puede contribuir de manera eficiente a la construcción de instrumentos que permitan a la ciudadanía, actores de la sociedad civil y entidades estatales, a la obtención de herramientas de reflexión para la construcción de políticas públicas a través de investigaciones y ejercicios de memoria histórica. Aun siendo más importante el lograr la promoción y el reconocimiento del ejercicio de control político que ejerce esta corporación a las entidades encargadas de velar por los derechos humanos.

Igualmente, este proyecto de ley busca, a través del fortalecimiento del desempeño administrativo y legislativo necesario para el cumplimiento de las funciones de esta Comisión, contribuir en la consolidación y credibilidad institucional por parte de la sociedad colombiana hacia el Congreso de la República como un pilar del sistema constitucional actual, en concordancia del espíritu de los acuerdos de paz, siendo necesario brindar herramientas técnicas, administrativas y funcionales a la Comisión de Derechos Humanos de manera que los miembros que la componen puedan cumplir a cabalidad su gestión legislativa armónicamente con la Secretaría y planta de personal propuesta en este proyecto de ley.

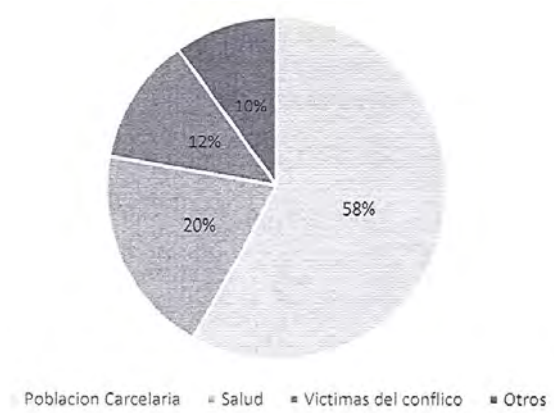
LABOR ADMINISTRATIVA DE LA COMISIÓN

Es necesario resaltar que el presente proyecto de ley, aparte de estar sustentado por las razones políticas y sociales antes expuestas, debe ser visto como una necesidad real para el desarrollo cabal de las funciones administrativas y legislativas a cargo

de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República.

Dentro de sus labores administrativas, y teniendo conocimiento de los informes presentados por la Comisión de manera trimestral en la legislatura 2018-2019, por los cuales esta dependencia brinda apoyo de manera puntual en la atención y trámite de peticiones, quejas, reclamos y denuncias, elevadas por los ciudadanos; frente a las cuales se brinda una respuesta para luego adelantar un seguimiento de las mismas adelantado por otras entidades, en uso de su función legal de vigilancia y control junto a un cierre de la petición posterior a la contestación de los requerimientos.

GRÁFICA NÚMERO 1
Temas trabajados Comisión de Derechos Humanos Primera Legislatura 2018-2019



Fuente: Informe de Gestión Legislativa y Administrativa Comisión Derechos Humanos y Audiencias, primera legislatura 2018-2019.

Dentro de los temas más tratados en la gestión administrativa de la Comisión, como solicitudes de acompañamiento y vigilancia, se encuentran asuntos relacionados con el sistema carcelario, salud, víctimas del conflicto armado, sistema de pensiones, protección de líderes y lideresas sociales, seguridad ciudadana, requerimientos de información sobre situaciones de interés general y solicitudes de audiencias públicas para el tratamiento de múltiples temas.

GRÁFICA NÚMERO 2
Trámite de peticiones Comisión de Derechos Humanos
Primera legislatura 2018-2019



Fuente: Informe de gestión Legislativa y Administrativa Comisión Derechos Humanos y Audiencias, primera legislatura 2018-2019.

El alto volumen de la gestión que desempeña la Comisión se encuentra concentrado en la respuesta y traslado de derechos de petición y las remisiones al peticionario de la respuesta emitida por otras entidades, sin dejar de lado la respuesta que debe brindar esta dependencia ante los juzgados en vista de las tutelas en las cuales se involucra a la Comisión, requiriéndole a esta presentar en forma detallada información sobre el trámite brindado frente a las peticiones o denuncias presentadas por parte de los accionantes y los resultados de las mismas, demostrado que esta labor de la Comisión, no se limita únicamente a una contestación directa al peticionario, sino que requiere un seguimiento efectivo de las respuestas brindadas por las entidades a las cuales se le trasladan las mismas buscando el cese de la vulneración o amenaza a los derechos de los ciudadanos.

TABLA NÚMERO 2

Trámite de peticiones

Comisión de Derechos Humanos

Primera legislatura 2018-2019

| TIPO DE TRAMITE | No. |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tutelas recibidas | 5 |
| Solicitud audiencias públicas | 5 |
| Respuestas a peticionarios directas o devoluciones por peticiones reiteradas | 16 |
| Respuestas directas sin traslado | 59 |
| Comunicaciones internas enviadas y recibidas | 205 |
| Remisión a peticionario de respuesta | 852 |
| Otros | 185 |
| Traslado de petición por competencia | 538 |
| Notificación por aviso | 339 |
| Respuesta a peticionario por 4/72 | 650 |

Fuente: Informe de gestión Legislativa y Administrativa Comisión Derechos Humanos y Audiencias, primera legislatura 2018-2019.

A su vez, la Comisión, en desarrollo de su función dispuesta por el numeral 3 del artículo 57 de la Ley 5ª de 1992, el cual reza: “La celebración de audiencias especiales en las que los ciudadanos y representantes de gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales, puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso”, función que se presta como escenario para la planificación y realización de múltiples audiencias públicas con el fin de escuchar a la comunidad y las organizaciones sociales a lo largo y ancho del territorio nacional, junto con la participación de las entidades nacionales y de orden departamental.

Prueba de lo anterior radica en el último informe presentado por la Comisión de Derechos Humanos sobre sus gestiones administrativas y legislativas, donde se evidencia la realización de más de ocho audiencias sobre temas variados en la legislatura inmediatamente anterior, 2018-2019, y la presentación de proposiciones para la elaboración de otras a futuro, entre los cuales se encuentran:

- Líderes sociales.
- Sistema General de Pensiones en el Plan Nacional de Desarrollo.

- Libertad Religiosa.
- Seguridad y salud en el departamento de Guainía.
- Seguridad y salud en el departamento de Vichada.
- Migración venezolana en la ciudad de Cúcuta, por realizarse.
- Migración y trata de personas, Cartagena de Indias.
- Audiencia conjunta con la Comisión Accidental de Paz, Seguridad Ciudadana, Bogotá, Cali y Pasto.
- Cumbre por la Niñez (sesiones durante la vacancia legislativa 2018-2019).
- Medio ambiente ciudad de Cali, farallones, jarillones y humedal El Cortijo.
- Explotación sexual infantil, Cartagena de Indias.
- Conmemoración liberación de la esclavitud en Colombia.

Además de los temas antes mencionados, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República realiza el seguimiento a casos que por violación de derechos humanos se instaura ante esta. En virtud de lo anterior, la Comisión realiza visitas humanitarias y brigadas jurídicas a centros penitenciarios y carcelarios, centros de reclusión transitoria, centro de reclusión de menores, y se brinda acompañamiento a grupos poblacionales de protección especial, entre otros.

PLAN DE AUSTERIDAD

Si bien es cierto que la Comisión de Derechos Humanos requiere el fortalecimiento técnico y administrativo por las razones ya expuestas, es necesario entender que las modificaciones y creaciones de estos cargos se solicitan teniendo en cuenta la austeridad en el empleo de bienes dentro del presupuesto del Senado de la República. Para muestra de ello se expone el siguiente cuadro comparativo entre las plantas de personal de dos comisiones legales junto al personal propuesto para esta dependencia:

| COMISION LEGAL DE CUENTAS | | | COMISION LEGAL DE ETICA Y ESTATUTO DEL CONGRESISTA | | | COMISION DERECHOS HUMANOS Y AUDIENCIAS | | |
|---------------------------|------------------------|-------|----------------------------------------------------|------------------------|-------|----------------------------------------|------------------------|-------|
| No. | CARGO | GRADO | No. | CARGO | GRADO | No. | CARGO | GRADO |
| 1 | SECRETARIO DE COMISION | 12 | 1 | SECRETARIO DE COMISION | 12 | 1 | SECRETARIO DE COMISION | 12 |
| 1 | ASESOR 2 | 8 | 2 | ASESOR 2 | 8 | 1 | ASESOR 1 | 7 |
| 2 | ASESOR 1 | 7 | 2 | SECRETARIO EJECUTIVO | 5 | 1 | TRANSCRIPTOR | 4 |
| 1 | TRANSCRIPTOR | 4 | 1 | TRANSCRIPTOR | 4 | 1 | MECANOGRAFA | 3 |
| 1 | SECRETARIO EJECUTIVO | 5 | 1 | OPERADOR DE EQUIPO | 3 | | | |
| 1 | OPERADOR DE SISTEMAS | 4 | | | | | | |
| 1 | CONDUCTOR | 2 | | | | | | |
| 1 | MESEAJERO | 1 | | | | | | |
| TOTAL CARGOS | | | TOTAL CARGOS | | | TOTAL CARGOS | | |
| 9 | | | 7 | | | 4 | | |

Cuadro comparativo planta de personal comisiones legales.

Por lo anteriormente descrito, en aras de contribuir a la modernización del Congreso, junto con la necesaria puesta en igualdad de condiciones de la Comisión de Derechos Humanos ante las demás comisiones de carácter legal que desarrollan

otras funciones dentro del Congreso de la República como célula legislativa del Estado colombiano, como la Comisión de Ética y el Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, Comisión para la Equidad de la Mujer, entre otras, que cuentan con la actual planta de personal que se pretende implementar en el proyecto de ley puesto hoy a consideración de los señores Congresistas.

Cordialmente,

Paloma Valencia
Roosevelt Rodriguez
Grisel La Botz
H.S. Edgar Palacio Nizrahi
Daira Galvis
Alexander Lopez
Yonas Arzaca

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 155 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H. Gabriel Santos

H.S. Paloma Valencia, H.S. Roosevelt Rodriguez
H.S. Daira Galvis, H.S. Alexander Lopez y H.S. Yonas Arzaca

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2019 CÁMARA

por el cual se establecen incentivos para la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, se crea el sello "Creo en Ti" y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto, establecer un conjunto de medidas administrativas, sociales, económicas, individuales

y colectivas, que generen incentivos para la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo tipo de sociedad esté compuesta mayoritariamente por mujeres en condición de vulnerabilidad, incrementar su desarrollo y crecimiento, y exaltando su participación en la economía del país.

Artículo 2°. Principios. Sin perjuicio de lo establecido en la legislación, y lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1014 de 2006, serán principios orientadores de los planes, programas, proyectos y políticas públicas nacionales y territoriales que fomenten el emprendimiento femenino:

1. La defensa de los derechos individuales y colectivos de la mujer consagrados en la Constitución y la ley.

2. El componente de integración para la participación de la mujer emprendedora en la economía de su territorio, ofreciendo oportunidades de igualdad y equidad.

3. La concertación con las comunidades, organizaciones y grupos sociales en general que desarrollen actividades a favor de la mujer en el país.

4. La armonización de elementos económicos, sociales y culturales del contexto de las mujeres beneficiarias de las estrategias, acciones, programas y lineamientos de las políticas públicas.

5. La generación de información veraz y oportuna sobre los beneficios que se establezcan para la mujer emprendedora, empresaria y los planes de negocio.

Artículo 3°. Política Pública. Los Ministerios, Viceministerios, Sistemas, Entidades estatales, sus direcciones, subdirecciones, y demás, relacionados con los derechos y atención a la mujer; además de la Red Nacional para el Emprendimiento y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, realizarán acciones de formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en los ámbitos nacional y territorial de equidad de género, asegurando instrumentos que fomenten la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres en Colombia.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Dirección de Mujer Rural y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), o quien haga sus veces, deberán ser citadas y acudir a toda citación que lleve a cabo la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, donde se presenten, discutan y socialicen los avances en materia de equidad de género, y la participación de las mujeres emprendedoras en la economía del país.

Parágrafo 2°. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) se reunirá al menos una vez al año para hacerle seguimiento a lo establecido en el presente artículo.

CAPÍTULO II

Sello “Creo en ti”

Artículo 4°. *Creación del sello.* Créese el sello colombiano “Creo en Ti”, como marca que identifique y genere incentivos para la formalización y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo tipo de sociedad esté compuesta mayoritariamente por mujeres en condición de vulnerabilidad.

Artículo 5°. *Licenciamiento del sello.* La propiedad intelectual del sello “Creo en Ti” como marca, será registrada ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) a nombre del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Las disposiciones relacionadas con el licenciamiento y uso de la marca “Creo en Ti” se acogen bajo las leyes colombianas de derechos de autor, leyes de propiedad industrial y otras leyes aplicables.

Artículo 6°. *Contrato de licenciamiento.* El sello será otorgado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante contrato de licenciamiento para uso y explotación comercial de marca, a favor de las micro, pequeñas y medianas empresas cuyo tipo de sociedad esté compuesto mayoritariamente por mujeres en condición de vulnerabilidad, que cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley y las demás disposiciones emitidas por el Gobierno nacional para sus efectos.

El contrato de licenciamiento del sello “Creo en Ti” tendrá una vigencia de hasta por dos (2) años contados a partir de la fecha de su otorgamiento inicial por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, renovable por un segundo término con la misma vigencia, mediante petición escrita del licenciatario radicada un (1) mes antes de la fecha de su culminación.

La renovación será resuelta por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo dentro del plazo de treinta (30) días calendario posteriores a la fecha de radicación de la solicitud, para lo cual el Ministerio verificará que el solicitante se mantiene en cumplimiento de los requisitos y términos de licencia de uso original y que dicha empresa conserva la participación mayoritaria de mujeres en condición de vulnerabilidad y demás requisitos.

Artículo 7°. *Uso institucional y corporativo.* El uso y explotación comercial de la marca “Creo en Ti” se limitarán a las siguientes modalidades de uso:

1. Material promocional o institucional de la empresa solicitante.
2. Papelería corporativa.
3. Firmas de correo electrónico.
4. Página web.
5. Empaques.
6. Material publicitario en espacio público.
7. Publicidad masiva: televisión, revistas, radio, prensa.
8. Publicidad en punto de venta.

9. Redes sociales.

10. Pauta en medios digitales.

11. Los demás usos que establezca el Gobierno nacional.

Artículos 8°. *Reglamento de uso.* El otorgamiento de licencia y uso del sello “Creo en Ti” podrá ser revocado de manera unilateral o por mutuo acuerdo, previa conciliación, ante el incumplimiento de los siguientes términos y condiciones:

1. El licenciamiento del sello “Creo en Ti” no podrá utilizarse de forma distinta a lo establecido en la presente ley.

2. Con el otorgamiento de la licencia de uso del sello “Creo en Ti”, se entregará el respectivo Libro de Marca a los licenciatarios, cuyas disposiciones son igualmente de obligatorio cumplimiento.

3. El logotipo y las tipografías del Libro de Marca no podrán ser modificadas.

4. Se prohíbe la utilización del sello “Creo en Ti” en cualquier tipo de acción, promoción, propaganda o evento que violente lo dispuesto por la Constitución Política y la ley; o cuando atenten contra los derechos individuales y colectivos, la moral y el buen nombre de cualquier persona natural o jurídica en Colombia o en el exterior.

5. Se prohíbe la exhibición del sello “Creo en Ti” en eventos políticos y proselitistas.

6. La licencia de uso es intransferible a terceros.

7. Culminará el contrato de licenciamiento cuando se liquide la razón social inicialmente beneficiaria, o cuando se constate que se redujo la participación mayoritaria de mujeres vulnerables en el registro mercantil.

8. Cuando se notifique acto administrativo por cobro persuasivo y/o coactivo adelantado por las Secretarías de Hacienda y/o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), o quien haga sus veces, ante el impago de impuestos y obligaciones.

9. Cuando se constate el cese de aportes a parafiscales y prestaciones sociales.

10. Las demás disposiciones emitidas por el Gobierno nacional para tal efecto.

Artículo 9°. *Población beneficiaria.* Serán beneficiarias del licenciamiento del sello “Creo en Ti”, y demás beneficios que otorga la presente ley, las sociedades que cumplan con las condiciones definidas en el numeral primero del artículo 2° de la Ley 1429 de 2010, con participación de una o varias mujeres en situación de vulnerabilidad, y que representen como mínimo la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital.

Para los efectos de la presente ley, se entiende por mujer vulnerable aquella que se encuentra en una de las siguientes categorías:

1. Mujeres reconocidas por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas como víctimas de conflicto armado.

2. Mujeres en situación de discapacidad.

3. Mujeres madres cuidadoras de personas en situación de discapacidad.

4. Madres comunitarias acreditadas ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

5. Mujeres sobrevivientes de ataques con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares con daño permanente en su cuerpo o en su salud.

6. Mujeres campesinas que participen satisfactoriamente en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y demás planes y programas de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos.

7. Mujeres excombatientes que participaron satisfactoriamente en el proceso de dejación de las armas, en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Estado colombiano y la antigua guerrilla de las Farc-EP, y que hayan atendido a los requerimientos hechos por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) sobre los procedimientos judiciales en curso.

Parágrafo 1°. Las personas naturales y/o jurídicas que suministren información falsa con el propósito de obtener los beneficios previstos en la presente ley, serán sancionadas con multa por el valor que establezca el Gobierno nacional, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 10. *Trámite y requisitos para optar a la licencia del sello “Creo en Ti”*. Las sociedades que apliquen al proceso de licenciamiento de marca, deberán presentar solicitud formal ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo anexando la siguiente documentación:

1. Formulario para solicitar licenciamiento de marca “Creo en Ti”.

2. Copia actualizada del registro mercantil o Cámara de Comercio, donde demuestre tener máximo siete (7) años de operación comercial al momento de la postulación.

3. Certificado pago a parafiscales y aporte a prestaciones sociales de los últimos seis (6) meses o desde la configuración de la sociedad.

4. Registro Único Tributario (RUT).

5. Declaración de renta y complementarios, declaración y pago del impuesto al patrimonio y/o certificación de ingresos y retenciones.

6. Copia de la cédula del representante legal.

7. Las demás disposiciones emitidas por el Gobierno nacional para tal efecto.

Así mismo, las mujeres que participan de la sociedad, deberán anexar los respectivos soportes que demuestren su condición de vulnerabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la presente ley.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá la cantidad proporcional de mujeres que cumplan con el requisito de vulnerabilidad, dentro del total de mujeres que participen de la sociedad comercial, y de la documentación que deberán presentar para certificar su condición.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo dispondrá del recurso humano propio y de tecnologías de la información y las comunicaciones, de conformidad con lo establecido en la Política Pública de Gobierno en Línea, para recepcionar la documentación, y en un término no mayor a sesenta (60) días resolverá sobre la postulación.

Parágrafo 1°. De recibir respuesta positiva sobre la solicitud de licenciamiento, el representante legal de la sociedad suscribirá contrato de licenciamiento con el respectivo Libro de Marca.

Las sociedades que no obtengan respuesta positiva sobre la solicitud de licenciamiento de marca, podrán aplicar nuevamente al proceso transcurrido el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que resuelva el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sobre la solicitud inicial.

Parágrafo 2°. Las sociedades que suscriban el contrato de licenciamiento para uso y explotación comercial del sello “Creo en Ti”, recibirán certificación emitida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que valide la vigencia del mismo.

Artículo 11. *Restricciones*. No podrán acceder a los beneficios contemplados en la presente ley, las sociedades 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, fusionada, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Así mismo, las empresas adquiridas por personas naturales y/o jurídicas que no cumplan con los requisitos descritos en la presente ley, no podrán conservar los beneficios de la misma.

Artículo 12. *Fondo Creo en Ti*. Créese el Fondo Creo en Ti como una cuenta independiente y especial adscrita a la Unidad de Desarrollo e Innovación -Innpulsa Colombia, o quien haga sus veces, y cuyo objeto exclusivo será financiar la creación y expansión de las micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creo en Ti”.

El Fondo se registrará por el derecho privado y contará con un patrimonio constituido por los siguientes activos:

1. Los recursos que eventualmente se asignen a través de las correspondientes leyes de presupuesto general de la nacional u otras leyes que apruebe el Congreso de la República.

2. Los ingresos por donaciones provistos por organismos internacionales, fondos de

inversión, banca multilateral y/o organizaciones no gubernamentales.

3. Los recursos que se puedan generar por aplicación de los programas y ejecución de los objetivos del Fondo.

4. Las rentas y frutos de estos activos.

5. Los fondos provenientes de la colocación por oferta pública de valores negociables emitidos por el Fondo a través del mercado de capitales.

6. Los fondos provenientes de empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras que decidan apoyar el emprendimiento femenino.

7. Las demás fuentes de capital establecidas por el Gobierno nacional para tal efecto.

El Gobierno nacional determinará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este Fondo, y establecerá el mecanismo de asignación de los recursos, así como el criterio de selección bajo los principios de imparcialidad, igualdad y equidad.

Se destinará el quince (15) por ciento de los recursos disponibles en el Fondo Creó en Ti, para financiar campañas publicitarias, de mercadeo y promoción de la marca “Creó en Ti”.

El recaudo y ejecución de los recursos del Fondo Creó en Ti, serán auditados por la Contraloría General de la República (CGR), de conformidad con lo establecido por la Constitución y la ley.

Artículo 13. *Financiamiento.* Las entidades estatales, que tengan dentro de sus funciones misionales el fomento al emprendimiento, y de acuerdo con su marco legal, podrán destinar recursos de su presupuesto de inversión para la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas; cuyo tipo de sociedad esté compuesta mayoritariamente por mujeres en condición de vulnerabilidad, sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Parágrafo 1°. Autorícese a los concejos municipales y asambleas departamentales de los entes territoriales de categorías especial, 1 y 2, aprobar la emisión de estampilla “Creó en Ti” para financiar proyectos de emprendimiento liderados por mujeres. El valor de la estampilla, sistema de recaudo, monto de recaudo, vigencia y procedimiento de asignación de recursos serán definidos por la respectiva administración territorial, previa inclusión y aprobación en sus Planes de Desarrollo.

Parágrafo 2°. 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 financiar la creación

y expansión de las micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creó en Ti”.

Artículo 14. *Metodologías de Evaluación de Riesgo Crediticio.* Las entidades del sector financiero diseñarán o ajustarán sus políticas y metodologías de evaluación de riesgo crediticio, para incluir a las micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creó en Ti”. Para esto, podrán desarrollar programas o alianzas con entidades del ecosistema de emprendimiento, dirigidas a la adecuada mitigación de los riesgos.

Artículo 15. *Beca Nacional Creó en Ti.* Créese la Beca Nacional Creó en Ti para las mujeres que ejerzan funciones de alta gerencia en las micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creó en Ti”. La Beca es un reconocimiento al trabajo y dedicación de las mujeres que participan en la toma de decisiones en estas empresas y resalta el esfuerzo para consolidar y posicionar el proyecto de emprendimiento en su comunidad.

La Beca Nacional Creó en Ti financiará el treinta (30) por ciento del valor de semestre en programas de pregrado en Administración de Empresas, Finanzas, Contabilidad, Economía, Comercio Internacional y afines, en universidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional.

Los recursos para financiar la Beca Nacional Creó en Ti se otorgarán durante el transcurso del programa académico y serán asumidos por el Fondo Creó en Ti. El procedimiento de selección será reglamentado por la Unidad de Desarrollo e Innovación -Innpulsa Colombia. El número de beneficiarios estará sujeto a disponibilidad de recursos.

Artículo 16. *Comercio Internacional.* Procolombia, la Unidad de Desarrollo e Innovación -Innpulsa Colombia y el Banco de Comercio Exterior de Colombia -Bancoldex, o quien haga sus veces, elaborarán la ruta de atención “Creó en Ti” encaminada a la apertura de nuevos mercados y simplificación de trámites para las micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creó en Ti” que participen en procesos de exportación.

Se permitirá igualmente la participación de micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creó en Ti”, en las ruedas de negocios que celebren dichas entidades en países con convenio comercial vigente.

Artículo 17. *Participación en compras públicas.* Ordénese a las entidades estatales, incluir dentro de sus procesos de planeación contractual e instrumentos de contratación, medidas que faciliten la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creó en Ti”, en las adquisiciones de bienes y servicios de la entidad. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente reglamentará sobre la materia.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5° y 6° de la Ley 1150 de 2007, para que las sociedades puedan participar en las convocatorias

a las que se refiere el presente artículo, deberán acreditar como mínimo un (1) año de existencia.

Artículo 18. *Simplificación de trámites.* La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), dispondrá de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, para elaborar una ruta de atención y simplificación de trámites para las micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creo en Ti”. El Gobierno nacional reglamentará sobre la materia.

Artículo 19. *Acompañamiento.* Las micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creo en Ti”, tendrán un acompañamiento periódico por parte de la Unidad de Desarrollo e Innovación -Innpulsa Colombia, quien apoyará y orientará las acciones encaminadas a su crecimiento y sostenibilidad, a lo largo de la vinculación contractual de licenciamiento para uso y explotación comercial de la marca “Creo en Ti”.

Aquellas empresas que finalicen su contrato de licenciamiento, continuarán recibiendo acompañamiento durante dos (2) años posteriores a la finalización del contrato de licenciamiento y del goce de los beneficios establecidos en la presente ley.

Este acompañamiento tendrá como objeto:

1. Facilitar las competencias, conocimientos, contactos comerciales, valor de marca y asesoramiento estratégico, que requieran.
2. Estimular el crecimiento económico y contribuir a la creación de empleo y a la movilización de capital.
3. Atraer inversión en forma de capital de riesgo o capital emprendedor, para promover su innovación y expansión.
4. Las demás disposiciones emitidas por el Gobierno nacional para tal efecto.

CAPÍTULO III

Promoción del Emprendimiento Femenino

Artículo 20. *Semana del Emprendimiento Femenino.* Reconózcase anualmente la primera semana del mes de marzo, como la Semana Nacional del Emprendimiento Femenino. En ella se celebrarán eventos del orden nacional y territorial que resalten y fomenten las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, y la promoción del Sello “Creo en tí”. Las Cámaras de Comercio coordinarán las actividades que se realicen para su conmemoración.

Artículo 21. *Premio Nacional “Creo en Ti”.* Créese el Premio Nacional “Creo en Ti”, para reconocer las políticas, planes, programas, estrategias y participación pública o privada, que generó incentivos para la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

Se hará entrega del galardón a (1) un alcalde por categoría de municipio, tres (3) gobernadores, un (1) ente privado y una (1) micro empresa, que más se destaquen durante el año fiscal inmediatamente anterior. Su nominación se realizará por convocatoria pública y su elección se efectuará por un comité evaluador previamente seleccionado y compuesto por organismos internacionales, representantes de la academia y representantes de organizaciones de mujeres que cuenten con conocimiento y experticia sobre emprendimiento liderado por mujeres. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá las bases del concurso y el proceso de selección.

La condecoración se realizará en el marco de la Semana Nacional del Emprendimiento Femenino, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo oficiará la ceremonia de entrega.

Parágrafo 1°. No podrán ser postulados los alcaldes y gobernadores sancionados fiscal, disciplinaria y/o administrativamente, o sobre quienes curse proceso penal en su contra.

Parágrafo 2°. Autorícese a los concejos municipales y asambleas departamentales de los entes territoriales galardonados con el Premio Nacional “Creo en Ti”, para reglamentar la realización de actividades de promoción al emprendimiento femenino, haciendo uso institucional de la marca “Creo en Ti” durante un (1) año a partir de la decisión emanada por la respectiva corporación, como incentivo por los esfuerzos realizados para resaltar la participación de la mujer emprendedora en la economía local.

Artículo 22. *Certificado “Creo en Ti” para Grandes Contribuyentes.* Créese el Certificado “Creo en Ti” para personas jurídicas legalmente constituidas que mediante resolución expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o quien haga sus veces, hayan sido reconocidas como Grandes Contribuyentes, y que demuestren un volumen de compra igual o superior al dos (2) por ciento de su facturación con bienes y/o servicios producidos por empresas identificadas con el sello “Creo en Ti”.

Esta Certificación será un reconocimiento por el compromiso en fortalecer la equidad de género y la participación de las mujeres emprendedoras en la economía, y no otorgará beneficios tributarios. Su entrega se llevará a cabo en la ceremonia del Premio Nacional “Creo en Ti” y tendrá vigencia de un año.

Periódicamente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo celebrará ruedas de negocios y presentará los diferentes proyectos productivos identificados con el sello “Creo en Ti” para incentivar acuerdos comerciales con Grandes Contribuyentes y la apertura de nuevos mercados.

Parágrafo 1°. Para demostrar el volumen de compra y optar a la Certificación, el Gran Contribuyente deberá contar con el sistema de

facturación electrónica, y será el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien establezca el procedimiento de selección y los demás requisitos a cumplir.

Parágrafo 2° El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo suscribirá contrato de licenciamiento para uso y explotación comercial de marca, para que las personas naturales y/o jurídicas reconocidas con el Certificado “Creo en Ti” puedan hacer uso de ella durante la vigencia del Certificado que será de un año a partir de su reconocimiento. El contrato de licenciamiento se podrá revocar de manera unilateral o por mutuo acuerdo en cualquier momento.

Parágrafo 3°. Podrán aplicar al Certificado, los Grandes Contribuyentes que realicen donaciones en el Fondo Creo en Ti por valor mínimo de cinco mil (5.000) UVT. La aplicación al Certificado por donación no será causante de licenciamiento del sello.

Parágrafo 4°. El Certificado y el contrato de licenciamiento para uso y explotación comercial de marca serán prorrogables por cada año en que el Gran Contribuyente cumpla con la cuantía mínima de facturación o donación.

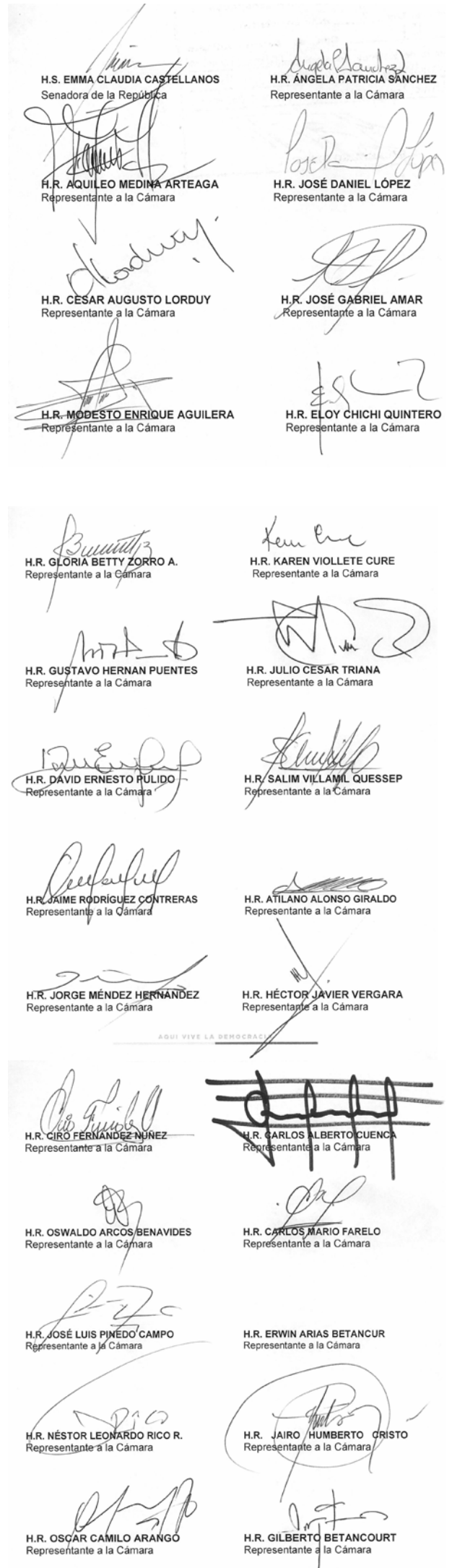
Artículo 23. *Colaboración.* Permítase la participación directa de entidades privadas y sin ánimo de lucro, ajenas a la explotación del sello, en el apoyo, fomento y formalización de micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el Sello “Creo en tí”.

Artículo 24. *Informe anual sobre Emprendimiento liderado por mujeres.* Se publicará un informe anual sobre los avances y el comportamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas identificadas con el sello “Creo en Ti”, y se dará cuenta además de los objetivos y las estrategias a implementar para impulsar este grupo de emprendimientos y los avances en la aplicación de la presente ley.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo llevará registro de las micro, pequeñas y medianas empresas que apliquen a la solicitud de licenciamiento del sello “Creo en Ti” y de aquellas que reciban respuesta satisfactoria sobre la licencia. Se deberán detallar con claridad las actividades comerciales, industriales y de servicios que ejerzan y la caracterización de la población beneficiaria.

La presentación del informe se realizará ante las Comisiones constitucionales económicas conjuntas de Senado y Cámara de Representantes, y la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República en el marco de la Semana Nacional del Emprendimiento Femenino, y se discutirá en sesión ordinaria citada por la mesa directiva de las respectivas comisiones.

Artículo 25. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



H.R. MAURICIO PARODI DÍAZ
Representante a la Cámara

H.R. JORGE ENRIQUE BENEDETTI
Representante a la Cámara

H.R. KARINA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

H.S. FABIÁN GERARDO CASTILLO
Senador de la República

H.S. ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República

H.S. RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República

H.S. ANTONIO LUIS ZABARAIN G.
Senador de la República

H.S. EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS
Senador de la República

H.S. JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Senador de la República

H.S. GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA S.
Senador de la República

H.S. DAIRA DE JESÚS GALVIS
Senadora de la República

H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR
Senador de la República

H.S. LUIS EDUARDO DÍAZ
Senador de la República

H.S. TEMÍSTOCLES ORTEGA
Senador de la República

H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

Colombia se enfrenta a dos grandes retos: impulsar su economía en un mundo cada vez más globalizado y competitivo, y cerrar las brechas de desigualdad, principalmente en las regiones. El emprendimiento, como cultura y espacio de inclusión, innovación y competitividad, es una herramienta vital para atender estos desafíos.

Sin embargo, las economías de escala que encuentran en el emprendimiento una estrategia de desarrollo social y la oportunidad para cerrar la brecha económica, sucumben ante informalidad, incertidumbre jurídica y exagerada carga impositiva. El Gobierno nacional debe subsanar estas barreras y ofrecer mayores oportunidades en el ecosistema del emprendimiento.

El emprendimiento femenino se convierte día a día en un elemento clave para atender las exigencias y necesidades de mercados con mayores oportunidades de crecimiento y que le apuestan a la competitividad y la equidad. Sin embargo, muchas mujeres tienen dificultades para acceder a fondos de la capital, tecnología, redes y conocimiento que necesitan para iniciar y hacer crecer su negocio, sin desconocer que, según las cifras de innpulsa, los equipos directivos de emprendimientos innovadores en el ecosistema de emprendimiento colombiano son 70% conformados por hombres.

Este proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, propone establecer las condiciones y hacer del emprendimiento femenino, un instrumento para recomponer el tejido social, principalmente en las regiones más golpeadas por el conflicto armado.

Antes de desarrollar el diagnóstico de la problemática y la justificación de la iniciativa, es necesario mencionar que en el articulado no se pretenden avalar excepciones tributarias, ni hacer que las sociedades beneficiarias eludan responsabilidad alguna frente al pago de prestaciones, parafiscales o de seguridad social asumidos por cualquier empresa legalmente constituida.

Es habitual ver proyectos de ley que proponen deducciones o descuentos en los costos tributarios y promocionar las empresas recién creadas a fin de facilitar su crecimiento. Sin embargo, el legislativo es consciente de la precaria situación fiscal por la que atraviesan las finanzas públicas. Reglamentar desde el Congreso medidas que ocasionen un impacto fiscal negativo solo agudizará la crisis.

Las consideraciones aquí previstas pretenden corregir fallas de mercado que enfrentan los emprendimientos durante su etapa de crecimiento, la búsqueda de oportunidades y un buen nivel de facturación son desafíos naturales para cualquier emprendedor. Este proyecto reconoce el esfuerzo que hagan las entidades públicas y privadas para ofrecer oportunidades a los emprendimientos liderados por mujeres, una apuesta por la equidad y la formalización que a futuro producirá mayores beneficios a la economía.

La marca “Creo en Ti” es una apuesta, creer en la mujer es también creer en su trabajo, es creer en ella y que ella crea en sí misma. El proyecto es un esfuerzo que realiza el Congreso de la República en legislar a favor de la mujer, siendo ella un agente clave en la transformación social.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley está encaminado en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Crea la marca “Creo en Ti” para identificar a las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres en condición de vulnerabilidad, como un esfuerzo para abrirles oportunidad en los mercados.

b) Identifica seis (6) grupos poblacionales de mujeres potencialmente beneficiarias de la presente ley y que enfrentan barreras para su inclusión en la economía, bien sea en el mercado laboral como en proyectos de emprendimiento que fácilmente caen en la informalidad.

c) Direcciona al Gobierno nacional y demás entidades estatales a revisar y reorientar las políticas públicas de emprendimiento y equidad, a fin de sumar esfuerzos para fomentar la creación y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

d) Crea el Fondo, Beca y Ruta de exportación “Creo en Ti” como el paquete de incentivos que fortalece la participación de estos emprendimientos en la economía de los territorios.

e) Crea la Semana Nacional del Emprendimiento Femenino, como espacio de participación y reconocimiento del papel que juega la mujer emprendedora en la economía colombiana.

f) Crea el Premio Nacional “Creo en Ti” para exaltar la labor que realizan alcaldes y gobernadores que ofrecen oportunidades para la participación de las mujeres emprendedoras en la economía local.

g) Crea en Certificado “Creo en Ti” para los Grandes Contribuyentes que asumen un compromiso con las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

h) Finalmente, se presentará informe anual ante el Congreso de la República con la información establecida en la presente ley.

III. JUSTIFICACIÓN

i. Emprendimiento como oportunidad de transformación económica y social

El concepto emprendedor ha sido abordado desde ciertas características personales que identifican a una persona innovadora, quien propone y aprovecha los cambios que van desde la necesidad de autorrealización y aprovechamiento de oportunidades de negocios, hasta la situación de necesidad de sobrevivencia.

Para ser emprendedor es necesario tener características esenciales, la primera es ser evaluador, la segunda ser empresario y la última soporta la incertidumbre. Algunos autores afirman que la innovación es el elemento principal, debido a que representa una fuente de competitividad y crecimiento económico. Cuanto mayor sea la proporción de emprendedores en una sociedad, mayor será la tasa de innovación y crecimiento.

El sector del emprendimiento incluye los procesos de creación y consolidación de empresas, fundamentalmente pymes. Es así como nuevas empresas surgen como autoempleo, tanto en situaciones de aprovechamiento de oportunidades, como en situaciones de sobrevivencia.

La relevancia actual de este sector es indiscutible, dado su potencial de creación de empleo y de riqueza, y en consecuencia, su capacidad para impulsar la reactivación económica. Tanto las políticas de apoyo al empleo por cuenta propia y la creación de empresas como las políticas de fomento de la competitividad empresarial constituyen aspectos clave para el emprendimiento.

Estos últimos promueven la generación de nuevos empleos, facilitan la movilidad social, fomentan la flexibilidad económica, refuerzan la competencia y promueven la innovación y la eficiencia económica (Liao et al., 2008; Olaison y Meier, 2014).

Actualmente, los emprendedores consideran diferentes factores clave que pueden influir en el éxito de sus emprendimientos, estos incluyen: mayor inversión en innovación, tecnología, diseño del producto, adaptación a los cambios, nuevas regulaciones de negocios, la posibilidad de participar en mercados internacionales, perdurar en el tiempo, contribuir a impulsar la economía, el desarrollo y las aportaciones al conocimiento, para así superar la barrera impuesta por aquellos factores que inducen al fracaso.

De acuerdo con Pretorius (2009), se considera que un emprendimiento fracasa cuando involuntariamente no puede generar flujos de caja por sí mismo -tampoco a través de financiamiento-, lo cual implica un declive de la inversión, trayendo como consecuencia el no poder seguir operando bajo los lineamientos actuales de propiedad y gestión.

De acuerdo con estudios realizados por la Cámara de Comercio de Bogotá (2013), se encontró que, pasado el primer año después de la creación, únicamente sobrevive el 55% de las empresas creadas, para el segundo año queda un 41% de los emprendimientos, al tercer año ya solo sobrevive el 31% y, llegado el cuarto año, queda un 23% de los emprendimientos, lo cual evidencia que en las últimas décadas el comportamiento de la generación y el fracaso empresarial se han mantenido.

Los resultados de estas estadísticas son similares a los que presenta un estudio realizado por la Administración de pequeños negocios de los Estados Unidos, este determinó que alrededor del 66% de los nuevos negocios sobrevive dos años o más, el 50% sobrevive al menos cuatro años y solo el 40% sobrevivió seis años o más, en el contexto estadounidense.

De acuerdo con las cifras, resulta crucial identificar y analizar cuáles son los principales factores que influyen en el fracaso, desde el punto de vista de los emprendedores, con el fin de identificar errores comunes, lecciones aprendidas y aspectos a tener en cuenta para la formulación de nuevas estrategias que ayuden a disminuir la tasa de los emprendimientos colombianos que fracasan.

Con respecto a los indicadores específicos para medir aspectos en el proceso de comenzar un negocio, Colombia ocupa el puesto 84 y, en promedio, el trámite tarda 11 días; en el pago de impuestos ocupa el puesto 146 y se requieren alrededor de 11 pagos por año, es decir, 239 horas de procesamiento; para los procesos de cierre del negocio ocupa el puesto 30 y estos tardan, aproximadamente, 1.7 años (Banco Mundial, 2015).

El análisis del emprendimiento en Colombia, de acuerdo con el informe desarrollado por Varela et al. (2014) para el Monitor Global de Emprendimiento (GEM), indica que el 77% de la población adulta en Colombia tiene una percepción sociocultural positiva con respecto al emprendimiento, 65% tiene potencial para ser emprendedores, 55% son emprendedores intencionales, 14% son emprendedores nacientes, 10% son nuevos emprendedores y 6% de los adultos en Colombia han desarrollado algún emprendimiento.

Con respecto a los indicadores del GEM, en Colombia, la tasa de emprendimiento temprano (emprendedores nacientes y nuevos) es de 24%; lo cual significa un alto nivel de actividad emprendedora en el país, ubicándolo en el octavo lugar a nivel mundial y en el tercer lugar en Latinoamérica. Sin embargo, en términos de condiciones e infraestructura para el emprendimiento, el país todavía tiene puntajes por debajo del promedio en más de nueve categorías básicas, lo cual repercute en un bajo nivel de internacionalización de los negocios, innovación y aplicación de nuevas tecnologías.

De acuerdo con estadísticas de la Confederación Colombiana de Cámaras, en Colombia, en el año 2014, se crearon alrededor de 240,250 empresas, donde el 38.7% corresponde al sector comercio, 11.7% al sector de alojamiento y servicios alimenticios, y 10.3% a industria manufacturera y otras empresas relacionadas con los sectores de actividades profesionales, científicas, técnicas y de construcción.

El sector de transformación presentó una disminución drástica en el periodo 2013-2014 al pasar del 52,2% al 25,9% con respecto al 2013, mientras que el sector extractivo ha presentado una disminución.

Gráfica 1. Principales factores que inciden en el fracaso de los emprendimientos. Fuente GEM



Gráfica 2. Evolución y distribución de las nuevas empresas por sectores en Colombia en el periodo 2013-2017. Fuente GEM.



Con respecto a la cancelación de empresas, el informe muestra que en los tres primeros trimestres del año 2014 se cancelaron 75.596 compañías, donde los sectores más afectados fueron el comercio al por mayor y por menor (45%), el alojamiento y los servicios alimenticios (30%), la manufactura (9%) y otros sectores (16%).

En general, se estima que, en Colombia, pasados los cuatro años solo logran ser exitosas 25% de las empresas creadas. Por tanto, el desarrollo de este tipo de estudios es relevante para avanzar en el análisis detallado sobre las causas del fracaso de los emprendimientos y así mejorar la permanencia de las empresas creadas y disminuir las tasas de fracaso.

La evolución de la distribución sectorial de las nuevas empresas de Colombia ha estado caracterizada por el crecimiento del sector consumo, el cual pasó de representar el 26,7% del total de las empresas en el 2013 al 66,5% en el 2017. Por otra parte, el comportamiento del sector servicios es el que ha presentado más estabilidad con respecto a su valor inicial, al pasar del 12,4% en el 2013 al 10,5% en el 2017.

Al analizar el impacto de los emprendedores en el mercado laboral, se aprecia que tanto la generación de nuevos empleos como las expectativas de generación de empleos han mostrado una tendencia decreciente en los últimos dos años, lo cual puede relacionarse con la poca innovación manifestada por los emprendedores y la disminución de la orientación exportadora.

Según GEM, gran parte de la población emprendedora se encuentra entre los 25 y los 34 y los 35 y los 44 años de edad, mientras que el nivel de educación de los emprendedores se concentra en estudios secundarios y técnicos o tecnólogos. Estos resultados reflejan el gran margen de mejora de Colombia en los campos de emprendimiento basado en el uso intensivo del conocimiento, así como en emprendimiento juvenil.

ii. El emprendimiento en la región

Las mujeres enfrentan importantes barreras a la hora de participar de la economía formal. La percepción de roles de género, la división sexual del trabajo y la falta de acceso a capital financiero son algunos de los factores que condicionan el acceso de la mujer a la esfera productiva.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 78.1% de las mujeres activas laboralmente en la región se desempeña en sectores, definidos por la organización, de baja productividad, caracterizados por bajas remuneraciones y falta de acceso a protección social (CEPAL, 2017).

Si bien a escala mundial, la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres se ha reducido en las últimas décadas, la probabilidad de que la mujer se incorpore al mercado laboral es de 27 puntos porcentuales menor que la del hombre (OIT, 2016). América Latina enfrenta retos similares en materia de desigualdad laboral. En México la diferencia entre las tasas de participación laboral masculina y femenina alcanza los 35 puntos porcentuales, en desmedro de las mujeres (OCDE, 2016).

La actividad emprendedora no es ajena a esta realidad. Según datos del Banco Mundial, si bien las mujeres representan el 40% de la población económicamente activa en América Latina, su participación como emprendedoras no supera el 15%. El más reciente informe del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), señala a África y América Latina como aquellas regiones con el entorno empresarial menos favorable.

La región registra además uno de los niveles más bajos de percepción de la actividad emprendedora. Un 60.7% de los adultos en América Latina considera que los emprendedores son respetados por la sociedad, en comparación con un 75.4% de la población adulta del continente africano.

La región es la segunda a nivel global con el registro más alto de fracasos empresariales por parte de mujeres. De acuerdo a un estudio realizado por INCAE sobre las razones por la cual los emprendedores interrumpen o discontinúan sus negocios, las mujeres señalan la falta de acceso a financiamiento como el principal obstáculo para continuar sus emprendimientos (Ilie & Cardoza, 2017).

Se suma a lo anterior, una serie de barreras socioeconómicas, siendo unas de las más importantes el acceso a oportunidades económicas, de mercado y capacitación. Por ejemplo, para el caso de Chile, la insuficiente capacidad de pago es la principal razón de rechazo de un crédito en las mujeres, alcanzando un 43.9% en comparación con el 15.9% de los hombres (Tercera EME, 2013).

Sin embargo, América Latina sobrepasa al promediar 17 mujeres emprendedoras, en etapas iniciales, por cada 20 empresarios masculinos, en contraste con Europa donde la proporción es de 6 mujeres por cada 10 emprendedores (GEM, 2017).

El panorama emprendedor de los países que forman parte de la Alianza del Pacífico, según la tasa de Actividad Emprendedora (TEA, por sus siglas en inglés) del GEM, sitúa en primer lugar a Perú con un 22.9% de mujeres emprendedoras, seguido de Chile con un 19.6%, Colombia con un 18.2%, y México con un 11.9%.

Tabla 1. Tasas de emprendimiento femenino en la alianza del Pacífico. GEM, 2017

TABLA 1: TASAS DE EMPRENDIMIENTO FEMENINO EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO, 2017

| PAIS | TASA DE EMPRENDIMIENTO (% DE POBLACION ADULTA FEMENINA) | TASA DE EMPRENDIMIENTO POR OPORTUNIDAD (% DE MUJERES EMPRENDEDORAS) | TASA DE EMPRENDIMIENTO POR NECESIDAD (% DE MUJERES EMPRENDEDORAS) |
|----------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| CHILE | 19.6% | 65.5% | 32.9% |
| COLOMBIA | 18.2% | 75.5% | 20.3% |
| MÉXICO | 11.2% | 70.5% | 29.2% |
| PERU | 22.9% | 76.6% | 21.6% |

FUENTE: GEM 2017

iii. Programas de apoyo al emprendimiento femenino en la región

Chile

- **Escuela de Fortalecimiento Empresarial Femenino:** Programa que busca potenciar a la mujer y mejorar su actitud frente al riesgo y educar en temas de emprendimiento. Ofrece asesoría en detección de oportunidades, establece convenios con la banca y principalmente apoyo y asesoría previa a la creación del emprendimiento propiamente tal. El programa está pensado para mujeres previo a que estas se conviertan en clientas del Centro de Desarrollo de Negocio.

- **Capital Semilla Emprende y Capital Abeja Emprende:** Ambos programas son fondos concursables para poner en marcha nuevos negocios con oportunidad de participación en el mercado, el primero es dirigido a público general, mientras que el segundo es un programa solo para mujeres. Ambos programas tienen como público objetivo a personas naturales adultas, sin inicio de actividades en el Servicio de Impuestos Internos y que cuenten con un plan de trabajo coherente con el foco de cada Dirección Regional. Por otro lado, además del Fondo Monetario, el programa ofrece asistencia técnica y en gestión, capacitación y marketing.

- **Crece Abeja:** Este programa nace de la focalización en género del programa Crece. Cuenta con un subsidio no reembolsable destinado a potenciar el crecimiento de las micro y pequeñas empresas o su acceso a nuevas oportunidades de negocio. El capital monetario entregado debe ser utilizado en parte para apoyar diversas acciones de gestión empresarial, como capacitación, asistencia técnica y acciones de marketing y otra parte se debe destinar a inversiones.

- **The S Factory:** Programa de preaceleración para emprendimientos femeninos tanto nacionales como internacionales. El programa entrega mentorías, capacitaciones y financiamiento para emprendimientos tecnológicos de alto impacto que posean prototipos funcionales.

- **Capital Humano para la Innovación:** Programa para mujeres empresarias que financian todas las actividades necesarias para desarrollar

proyectos en donde se resuelva un desafío de índole productivo dentro de la empresa, para esto, el programa financia a contratación de expertos (profesionales universitarios, con magíster o superior), proveniente de las áreas de ciencia, tecnología y/o innovación.

- **Voucher de Innovación para Empresas de Mujeres:** Iniciativa dirigida para empresas de mujeres que apoya la generación de innovación a través de la creación de vínculos con universidades que apoyen a las empresarias a incorporar nuevas tecnologías que promuevan el desarrollo y la innovación.

- **Programa de Formación de Capital Humano exclusivo para mujeres en la temática Programación de Software:** Enfocado en mujeres trabajadoras de diversos sectores productivos que busca desarrollar y fortalecer habilidades en tecnologías de información que permitan un mejor desempeño laboral.

- **Mujer Exporta:** Programa que busca contribuir que empresas lideradas por mujeres, se incorporen a la actividad exportadora. El programa es dirigido a empresas que tengan a mujeres como propietarias únicas, con algún grado de propiedad o con mujeres en cargos de liderazgo, el programa cuenta con capacitaciones en materia de exportación, actividades de promoción y formación.

- **Programa + Capaz Emprendedora:** Dirigido a mujeres entre 18 y 64 años que pertenezcan al 60% más vulnerable de acuerdo al Registro Social de Hogares. Este programa provee de capacitación en algún oficio, nivelación de estudios y un aporte financiero al emprendimiento, por otro lado, también entrega beneficios en subsidio al cuidado infantil, transporte y alimentación. Este programa busca que mujeres se interesen por el emprendimiento o trabajo independiente, ofreciendo capacitaciones en áreas pertinentes a las necesidades presentes en cada región.

- **Capital Semilla Mujeres:** Financiamiento no reembolsable dirigido a mujeres mayores de 18 años que residan en la región de Magallanes y la Antártica Chilena. Los requisitos para postular son tener un negocio con menos de un año de antigüedad, ventas anuales inferiores a 2.400 UF y no haber sido beneficiada por otros subsidios económicos.

- **Mujer empresaria turística:** Fondo concursable para emprendimientos femeninos con enfoque turístico, ya sea alimentación, artesanía, transporte, comercio, entre otros, a nivel nacional. El requisito principal del concurso, se necesita que la empresa tenga ventas inferiores a 40.000 UF.

- **Crece Mujer Emprendedora:** El programa de la banca estatal cuenta con dos aristas, una financiera y otra no financiera. Por un lado, en la arista no financiera, el programa cuenta con una plataforma web que permite conectar el emprendimiento con las herramientas públicas que pueden ser útiles con base al estado en que se encuentra el negocio. Cuenta con una línea de capacitación virtual, que entrega

diversos contenidos relacionados con educación financiera, gestión del negocio, educación tributaria entre otros.

Cuenta con una línea de capacitación presencial en donde se trabaja en colaboración con organismos aliados tales como Comunidad Mujer, Mujeres del Pacífico, entre otros. La plataforma cuenta con una sección que tiene como objetivo que las emprendedoras conozcan las historias de otras mujeres y que se pongan en contacto entre ellas. La página cuenta también con una sección con información sobre eventos y convocatorias de programas relacionados con emprendimiento. La plataforma es gratuita y no cuenta con requisitos de inscripción.

En su arista financiera, el programa acerca los productos financieros hacia las mujeres a través de difusión dirigida, campañas y terreno. No existen diferencias de género entre los productos ofrecidos, sin embargo, por ser partícipe del programa de capacitaciones, la banca ofrece un 10% de descuento en las tarifas de financiamiento.

México

- **Unidad de Igualdad de Género:** Forman parte de la Administración Pública Federal y es un mecanismo que encauza las acciones institucionales para alcanzar igualdad entre hombres y mujeres. Busca contribuir hacia un cambio cultural institucional para que quienes pertenecen a la institución y los usuarios se basen en el respeto de los derechos humanos de las mujeres.

- **Mujeres Moviendo a México:** Programa de desarrollo profesional y personal para mujeres que buscan iniciar su negocio. Existen 6 Centros de Desarrollo Empresarial en el país: Aguascalientes, Ciudad de México, Hidalgo, Estado de México y Querétaro. Se ofrece capacitación en habilidades empresariales, asistencia técnica, talleres y servicios a mujeres emprendedoras.

- **Red de apoyo al emprendedor:** Es una estrategia de articulación y vinculación de políticas y programas de apoyo para emprendedores. Está formada por instituciones y organizaciones que conforman el Inadem.

La red brinda al emprendedor la oportunidad de acceder a apoyos del sector público y privado, en su mayoría son esquemas preferenciales que brindan beneficios como descuentos y ofertas. La oferta de apoyos está compuesta por programas orientados a Desarrollo Comercial, Desarrollo Financiero, Eficiencia Operativa, Equipamiento, Gente, Gestión, Innovación y Liderazgo.

- **Programa Mujer PYME:** Busca el desarrollo y consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres ofreciendo acompañamiento especializado para el fortalecimiento del negocio dependiendo del nivel en el que se encuentre y tasas de interés preferencial.

- **Apoyo a Mujeres Empresarias:** Es un crédito destinado a empresas y negocios liderados por

mujeres, de cualquier giro en comercio, industria o servicios para desarrollar su modelo de negocio. Los beneficios del crédito son: acceso a financiamiento con tasas de interés entre 12% y 13% anual a plazos de hasta 5 años. Los préstamos disponibles van desde \$50.000.00 hasta \$50.000.000.00 y los requisitos básicos son:

1. Ser mujer entre 18 y 75 años.
2. Ser dueña del negocio con al menos 2 años de antigüedad en el régimen formal.
3. Buen historial crediticio e información legal y financiera actualizada.

- **Componente de apoyo para la productividad de la mujer emprendedora (Promete):** El componente es un incentivo a las mujeres emprendedoras que habitan en núcleos agrarios para la implementación de proyectos productivos que ayuden a incrementar su productividad. Promete forma parte del programa de Apoyo a Pequeños Productores, la cobertura es nacional y los incentivos consisten en aportaciones directas dependiendo del giro del negocio y la formalidad jurídica de cada proyecto, las cuales podrán ser utilizadas para asesoría técnica para la consolidación del proyecto.

- **Encuentro de mujeres emprendedoras de turismo:** El encuentro se realiza anualmente con el objetivo de fortalecer las capacidades y mejorar los negocios de las mujeres empresarias consolidadas dentro del sector turístico mediante la impartición de talleres multidisciplinarios como la transformación digital, ventas y finanzas; sesiones de mentoría uno-a-uno con cada una de las participantes y un simulador de rueda de negocios.

- **Programa de desarrollo comunitario para mujeres:** Es un programa en los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, que busca fortalecer las capacidades de las mujeres desde una perspectiva personal para reconstruir el tejido social mediante el empoderamiento femenino. Consiste en la impartición de talleres sobre temas clave para facultar a las mujeres para la toma de decisiones, así como adquirir habilidades que resultan necesarias dentro del sector turístico para poder formar parte de la cadena de valor.

- **Programa de Mujeres Emprendedoras:** Impartición de cursos y talleres que buscan incrementar el equilibrio en las oportunidades de las mujeres de Santa María Huatulco en Oaxaca, Ixtapa Zihuatanejo en Guerrero, Los Cabos en Baja California Sur. Las temáticas de los talleres son: comunicación efectiva, cualidades del emprendedor, cualidades de un líder, creatividad, planeación estratégica y plan de negocios. Dichos temas tienen el objetivo de otorgar a las mujeres herramientas para identificar áreas de oportunidad para el desarrollo formal de planes de negocios.

iv. Una política pública en constante evolución

En el mundo entero, las políticas públicas que buscan el desarrollo del emprendimiento fueron objeto de un cambio profundo. Antes de 1990, por lo general, la política pública en emprendimiento se enfoca en brindar apoyo a pequeñas empresas y los diseños de política se centraban en un conjunto de entes e instrumentos especializados en soportar este tipo de empresas.

Ya en los años 2000, la nueva meta se centraría en comercializar el conocimiento por parte de organizaciones emprendedoras, gestoras de nuevos productos, servicios y modelos de negocio. Más que nuevas empresas, en esta etapa las prioridades de las políticas de desarrollo pasaron a relacionarse con el impulso a la vitalidad emprendedora, su capacidad para establecer redes donde el conocimiento fluye rápidamente desde las universidades y los centros de investigación hacia los negocios, y el logro de comportamientos más emprendedores por parte de la población.

Una política de emprendimiento basada en el nuevo paradigma no se limitaría a definir lineamientos para determinadas entidades. Lograr mayor energía emprendedora para un país o una región implicaba la necesidad de abarcar nuevas condiciones del contexto que afectan los procesos de decisión de los emprendedores.

Colombia ha explorado cómo articular el emprendimiento como un componente importante de la competitividad desde hace cerca de dos décadas. La preocupación por la competitividad se inició cuando Michael Porter y el Monitor Group prestaron asesoría al país en 1993 y recomendaron emprender apuestas concretas en una serie de sectores productivos para aprovechar sus ventajas competitivas.

Desde entonces, el país ha intentado acelerar la productividad y competitividad de sus empresas mediante diversos enfoques. Antes de los años 90 el gran foco de las políticas de desarrollo se centraba en el tema macroeconómico, pero los trabajos de Porter y Monitor enseñaron que las decisiones de competitividad más vitales se toman en las regiones y las ciudades. Desde entonces, los diseños de la política de competitividad de los sucesivos gobiernos buscaron incorporar con mayor fuerza a los actores de las localidades y las regiones.

Sin embargo, a pesar de que Colombia es reconocida hoy por su amplio potencial de crecimiento económico, el país sigue rezagado en competitividad y productividad frente a otros países. Según el Banco Mundial, el Producto Interno Bruto per cápita de Colombia (medido a paridad de poder adquisitivo) pasó de US\$5.267 en 1994 a US\$10.433 en 2012; pero aún se mantenía inferior al de otros países latinoamericanos como Chile (US\$22.362 en 2012), México (US\$16.733) o Brasil (US\$11.715).

El rezago de Colombia frente a países como Corea del Sur (US\$30.800), Malasia (US\$16.918), Finlandia (US\$38.271), Bulgaria (US\$16.043) o Turquía (US\$18.384) se ha intensificado en los

últimos 20 años, pues en 1994 las diferencias que separaban a Colombia de esos países en términos de PIB per cápita eran muy inferiores a las de hoy. Otros indicadores, como la productividad por trabajador o la productividad multifactorial, revelan niveles de rezago incluso superiores.

A partir del año 2000, se fue abriendo paso la idea de que las intervenciones de una política pública de desarrollo económico y competitividad no debían ubicarse solo en las regiones, como lo había recomendado Michael Porter, sino que era necesario trabajar más de cerca con las empresas y, más específicamente, con los nuevos empresarios creadores de riqueza.

El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) dio respaldo a jóvenes emprendedores creadores de empresas exportadoras y al desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas. Se partía de un análisis según el cual la capacidad empresarial se veía obstruida por barreras de orden institucional, dificultades para el acceso a factores de producción y barreras a la competencia, y fueron implantados mecanismos para aliviar estas dificultades.

En 2002, el gobierno de Álvaro Uribe incrementó la atención en el emprendimiento. Se creó el Fondo Emprender, con el objeto de financiar iniciativas empresariales desarrolladas por estudiantes de instituciones técnicas o universitarias. Era la primera vez que el Estado creaba un instrumento específico para la financiación de proyectos en etapa de capital semilla y, de nuevo, se partía del supuesto de que los jóvenes tenían un potencial particular como creadores de valor si se les facilitaba la creación de empresas.

En 2005 había en funcionamiento 34 incubadoras de empresas asociadas al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, con 801 empresas creadas y ventas promedio cercanas a US\$92.500 por empresa en el año. Si bien algunas de estas incubadoras siguen operando, otras dejaron de funcionar. En el país surgió posteriormente una nueva generación de instituciones de apoyo a emprendedores financiadas por el sector privado. En 2006 se expidió la Ley 1014 de Fomento a la Cultura del Emprendimiento en Colombia, la cual vinculaba al emprendedor con su capacidad para innovar y definía el emprendimiento como “una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza”.

En 2010, el Plan de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos incluyó un capítulo dedicado al Crecimiento Sostenible y Competitividad. Fue la primera vez que un Plan de Desarrollo incluyó el emprendimiento en el capítulo de la competitividad y no en el capítulo de la política social. El documento también hacía un planteamiento sobre innovación, destacó la necesidad de crear nuevas empresas motivadas por la oportunidad, así como mecanismos de financiación para las nuevas empresas (incluyendo una profundización de los fondos de capital privado) y la industria de soporte al emprendimiento.

De igual manera, el Plan anunció la creación de una Unidad de Desarrollo en Bancóldex, a cargo de profundizar la actividad de los fondos de capital privado, especialmente el desarrollo de fondos de capital semilla y de riesgo en etapa temprana. Tendría la misión de asignar recursos de coinversión, asegurar la participación conjunta de capital nacional y extranjero, y estructurar una prima de éxito para los inversionistas privados mediante mecanismos de salida de la inversión pública. De esta manera, quedaron configurados los elementos para la creación de INNpulsa Colombia.

En la política pública colombiana, el emprendimiento tenía ya una historia de más de una década y se habían asimilado varias lecciones importantes. A lo largo de la primera década los hacedores de política entendieron que si bien el emprendimiento puede hacer parte de estrategias destinadas a lograr una diversidad de objetivos, desde el autoempleo hasta el crecimiento de alta ambición, es muy importante definir en las políticas específicas cuáles son los objetivos buscados y diseñar programas focalizados en el logro de esos objetivos.

En particular, en la medida en que el objetivo fuera el crecimiento económico, era necesario apuntar a tener emprendimientos capaces de explotar oportunidades de amplio potencial de crecimiento, donde la ventaja competitiva se deriva de las capacidades innovadoras.

v. La mujer emprendedora

En Colombia, las brechas históricas en emprendimiento por género han mostrado una tendencia decreciente. En el 2017, la proporción de hombres emprendedores con respecto a mujeres emprendedoras ha llegado a ser 1, de modo que fue este el año con la razón más baja en cuanto a emprendimiento por género se refiere.

A menudo la necesidad de subsistencia económica es la principal razón de emprender de las mujeres, acompañada de la aspiración de equilibrar las responsabilidades familiares y laborales y/o de alcanzar el desarrollo profesional que no se ha podido lograr trabajando por cuenta propia. Aunque les demanda una dedicación horaria constante, facilita a las mujeres la administración de su hogar y de su negocio.

Las mujeres emprendedoras se caracterizan por participar en iniciativas empresariales frágiles, poco intensivas en creación de empleo y en ramas de actividad con pocas barreras de entrada (que requieren poco capital inicial, intensivas en mano de obra, etc.). Así, las mujeres emprendedoras operan en sectores muy competitivos y más vulnerables a los cambios en el contexto económico.

De acuerdo con el informe GEM para el 2013, respecto a los emprendimientos, el sector extractivo es el de menor participación, con el 6.4%, y el sector orientado al consumidor es el que más prevalece, con el 59.9%, seguido por el de transformación, con el 21.4%.

El grado de innovación e internacionalización de las iniciativas empresariales de las mujeres es igualmente bajo, su presencia en sectores de alto impacto es reducida. La influencia de una cultura y estructura social articuladas en torno a las diferencias de género, que condicionan su actitud y autoestima, les representan mayores dificultades. A pesar de reportar altos niveles educativos y habilidades sociales equiparables a las de los hombres, las empresas creadas por las mujeres suelen tener una dimensión y una expansión más lenta que las creadas por los hombres.

Los sesgos que se aprenden de generación en generación, el no sentirse capaz y las brechas que se crean desde la crianza y la educación, son algunos de los baches que encuentran las mujeres al crear empresa. Por eso es tan importante la educación no sexista para cambiar roles y estereotipos.

Así pues, es necesario fomentar la generación de una cultura emprendedora que tenga en cuenta a las mujeres, sus necesidades, motivaciones y condiciones para emprender, así como que trabaje en la eliminación de los roles predefinidos de género, ponga en valor el estilo de dirección y liderazgo femenino, y sensibilice en materia de corresponsabilidad.

En Colombia, es fundamental estructurar políticas públicas en materia de igualdad, que abordan, entre otras, incrementar el número de mujeres emprendedoras y empresarias, aumentar la viabilidad, la competitividad y la internacionalización de sus proyectos empresariales y eliminar las barreras que dificultan a las mujeres que desean convertirse en empresarias.

El acceso al capital, asistencia técnica, entrenamiento y consultoría para el crecimiento son aspectos clave para el desarrollo de sus empresas. La participación de la mujer en la creación de emprendimientos y nuevos negocios en el país brinda un aporte significativo a la economía dado que se incluiría al 50% de la población, así mismo cortar los círculos y patrones de pobreza.

Según cifras la Cámara de Comercio de Bogotá, del total de empresarios en la capital, el 38,7% de los representantes legales son mujeres, La participación de las mujeres en el emprendimiento respecto a los hombres también ha aumentado entre el 2014 y el 2018, pasando de 44,1% a 48,3%.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016) expone: “velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública”. Las mujeres emprendedoras se han convertido, así, en un actor social con un enorme potencial para la generación

de ingresos y empleos, la superación de la pobreza y la distribución más equitativa de la riqueza.

El aumento de la participación de la mujer en varios sectores empresariales a nivel mundial, ha sido por la creación de políticas y leyes aplicables a promover la igualdad de género, creciendo el potencial de expandir los negocios y crear más utilidades. Actualmente las mujeres son más de un tercio de las personas involucradas en la actividad empresarial del mundo. Este fenómeno no ha quedado exento en Latinoamérica y se observa cómo la mujer toma un rol cada vez más importante en la generación de nuevas empresas.

Colombia registra altas tasas de emprendimiento femenino por oportunidades en lugar de necesidad (GEM, 2017). En el país, en términos generales, el 58% de los empresarios nacies consideró que la identificación de una oportunidad de mercado fue la motivación más importante para la creación de la empresa, en cambio, el 13% manifestó que la creación de la empresa se debe a la falta de opciones de trabajo, es decir, a la necesidad. Lograr mayor independencia y aumentar los ingresos percibidos fueron las razones más importantes por las cuales se desarrollaron empresas (GEM Colombia, 2017).

Estudios sugieren que las mujeres, en su generalidad, inician un negocio por necesidad (Saavedra García & Camarena Adame, 2015). Aunque lo anterior es una realidad, para Colombia no existe una diferencia significativa con los hombres. Sin embargo, se reconoce que los hombres y las mujeres perciben la existencia de oportunidades, y su capacidad para explotarlas con éxito, de muy diversas maneras (Henríquez Daza, Mosquera Sánchez, & Arias Sandoval, 2010).

A pesar de que en el caso de Colombia hay menos registros de emprendimientos por necesidad, analizando las cifras de subempleo se constata una de las preocupaciones acerca de la motivación para emprender: las mujeres en Colombia están descontentas con su trabajo, alrededor del 40% en los últimos cuatro años lo manifiesta.

Según el GEM (2017), en las economías guiadas por la eficiencia, grupo al que pertenece Colombia, las mujeres empresarias tienen la misma o mayor probabilidad que los hombres de tener al menos educación postsecundaria (GEM, 2017). Desde 2014 la participación de las mujeres ha sido superior al 50% en todas las categorías (salvo en educación técnica en 2015). Incluso es muy superior en la educación universitaria donde en los años analizados ha sido cercana al 60%.

Algunos estudios sugieren que la percepción de satisfacción personal y laboral se contrapone al éxito personal, laboral, relacionado al cuidado de los hijos y al trabajo doméstico, lo cual permite interpretar

que la satisfacción en uno de los ámbitos, se verá afectada al percibir limitación por parte de otro.

Otros han señalado la importancia que la familia, el cuidado doméstico y de los hijos tiene en las mujeres encuestadas, lo cual corrobora, a su vez, el papel preponderante que la familia juega en los horizontes vitales de las colombianas (Idrovo Carlier & Leyva Townsend, 2014). Sin embargo, existe vasta evidencia sobre las variadas trayectorias laborales de las mujeres, lo que en parte desmiente el supuesto que todas tienen responsabilidades de cuidado en el ámbito personal y familiar y/o que lo prefieren antes que dedicarse al ámbito laboral (Idrovo Carlier & Leyva Townsend, 2014).

Según datos del último GEM, aproximadamente dos tercios de los empresarios poseen negocios compuestos de una sola persona. Las mujeres empresarias tienen más probabilidades, en general, de tener negocios de ese tipo (68%, en comparación con el 62% de los hombres).

En Colombia, el porcentaje de emprendedores que comienzan con equipos de tres o más es de 26% para mujeres y 33% para hombres. La evidencia muestra una relación positiva entre el tamaño del equipo y la creación de empleo, mientras más grandes, más probabilidades de crecer y tener éxito, que las empresas con solo uno o dos propietarios (GEM, 2015).

Si bien Colombia se ubica por encima del promedio latinoamericano (63%) y del grupo de economías de eficiencia (65%) (GEM Colombia, 2017), el porcentaje de aceptación pasó de un 71% en 2014 a un 66% en 2016. (Ver gráfico N° 2). Lo anterior refuerza la necesidad de impulsar una mayor socialización de historias de empresarios locales exitosos.

La financiación empresarial en Colombia fue calificada con un puntaje de 2.2 en una escala de 5.0 (GEM Colombia, 2017), lo cual indica que los empresarios colombianos no cuentan con suficientes fuentes de financiación como del tipo inversionistas ángeles, capital propio, deuda bancaria, subsidios públicos, capital de riesgo, crowdfunding, y oferta pública de venta (GEM Colombia, 2017).

Asimismo, la gran cantidad de trámites burocráticos y los costos que implican la apertura o constitución de un negocio hacen que las emprendedoras tiendan a crear sus empresas en el sector informal, lo que las deja sin posibilidad de acceso a créditos (Saavedra García & Camarena Adame, 2015). Otros estudios han resaltado las altas tasas de interés que cobran los programas privados de microcrédito, incluidos los que se han diseñado recientemente con cobertura hacia mujeres microempresarias, como una de las principales limitantes de la intención de emprender (Suárez Gómez, 2011).

A pesar de lo anterior, Colombia ha sido reconocido como uno de los países con mejor entorno para la inclusión financiera, esto en gran parte gracias al compromiso de largo plazo del Gobierno colombiano con la política de inclusión financiera (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera, 2017). En junio de 2017, el indicador de inclusión financiera en Colombia se ubicó en 78,5%, correspondiente a 26,3 millones de adultos con algún producto financiero formal, de estos el 67,4% contaban con algún producto financiero activo o vigente.

vi. La mujer campesina

La mujer es clave en la transformación del campo colombiano, pues durante años, además de efectuar su rol tradicional relacionado con el cuidado del hogar, ha realizado múltiples labores concernientes a la productividad agrícola. Los procesos migratorios como consecuencia del conflicto, también inciden de manera importante al proceso de evolución de la actividad agrícola, y favorecen la participación de la mujer rural en industrias agropecuarias.

El emprendimiento femenino en la economía rural se mueve hacia sectores distintos a los tradicionales. No solamente las mujeres ayudan a los trabajos “no remunerados en el campo”, sino que ahora se incorporan a distintos sectores donde encuentran un espacio para de crecimiento, lo que les permite tener una independencia económica que antes era imposible.

El contexto familiar también ha cambiado, ahora se tienen madres, hijas, hermanas trabajadoras cuyas necesidades y actividades son completamente distintas a las de décadas anteriores, ellas han dado un gran paso hacia su autonomía económica y el reconocimiento de derechos laborales y garantías de seguridad social.

Las mujeres emprendedoras se convierten ahora en protagonistas de la nueva era del campo colombiano. Para la implementación del Acuerdo Final de Paz, específicamente en lo concerniente a la Reforma Rural Integral (RRI), la promoción del emprendimiento femenino y de las empresas dirigidas por mujeres en actividades agropecuarias, se constituyen en un aspecto esencial de las políticas de desarrollo rural para llevar progreso a las regiones más golpeadas por el conflicto.

En este sentido, uno de los objetivos de este proyecto de ley es reconocer y fomentar la participación económica de las mujeres emprendedoras en actividades rurales y el aumento en actividades relativas a los sectores secundario y terciario en la economía rural.

Finalmente, el legislativo recomienda que los entes territoriales asuman un rol más protagónico de cara al cambio que ha sufrido el campo en todos sus aspectos, principalmente en el que se refiere a la participación de la mujer emprendedora.

vii. Factores personales que inciden en el emprendimiento femenino

| | |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autoeficacia de Emprendimiento | Uno de los principales factores que inciden en la intención de emprender, en línea con la existente literatura, es la autoeficacia. Entendida como la confianza individual sobre las habilidades propias para realizar tareas exitosas (Shinnar et al, 2013). Una alta autoeficacia se relaciona con la capacidad de aceptar desafíos y mantener la motivación para lograr objetivos, percibiendo los retrocesos como experiencias positivas de aprendizaje y no como fracasos (Bandura, 1986). |
| Percepción de riesgo: | La percepción de riesgo hacia nuevas oportunidades difiere entre ambos géneros; estudios muestran que las mujeres tienen una aversión mucho más grande al riesgo, lo que explicaría la preferencia por opciones de mayor seguridad financiera (Sepúlveda, 2011). Este sesgo cognitivo afectaría la intención de emprender de las mujeres por el riesgo financiero que implica. |
| Educación: | <p>A mayor educación, mayores son las oportunidades de generar emprendimientos exitosos, sobre todo si son de base tecnológica. La educación también incide positivamente en la creatividad de las personas (Amabile, 1977) y en los niveles de autoeficacia (Sánchez, 2014).</p> <p>La educación en emprendimiento, en particular, juega un rol importante en las mujeres a la hora de potenciar, la intención de emprender (Smith, Combs, 2016). Cuando esta educación en emprendimiento es impartida a nivel de educación secundaria y superior, los niveles de autoeficacia de emprendimiento aumentan impactando positivamente en la explotación de recursos que podrían traducirse en un negocio viable (Davidsson, 2003).</p> |
| Familia: | Pese a que los roles de género han ido cambiando, enfatizando el cuidado del hogar compartido (Barbulescu, Bidwell, 2013), el cuidado de los hijos continúa principalmente bajo la responsabilidad de la mujer (Mc Gowan, 2012). Estudios muestran que los hogares de menores ingresos son en su mayoría liderados económicamente por mujeres (Rajaram, 2009; Tucker, Lowell, 2015). Lo anterior abre la discusión sobre cuánto riesgo económico están dispuestas a tomar a la hora de iniciar un emprendimiento. Existe un rechazo al riesgo por parte de las emprendedoras, hecho que conduce a que opten por emprendimientos más pequeños (Mc Cracken <i>et. al</i> , 2015). |
| Motivaciones: | Las motivaciones individuales a la hora de iniciar un emprendimiento se relacionan con el manejo de la incertidumbre y complejidad propia de iniciar un nuevo negocio. En este ámbito hay estudios que revelan la existencia de diferencias entre las motivaciones iniciales de hombres y mujeres (Zapalska, 1997). Por ejemplo, las mujeres tienden a buscar recompensas intrínsecas y altruistas, al contrario de los hombres que muestran preferencias por buscar recompensas extrínsecas (Eagly, 1987). La literatura tradicionalmente ha distinguido entre emprendimientos impulsados por necesidad (de autoempleo o ingreso) y por oportunidad (de negocio en el mercado). |
| Experiencia laboral: | A modo general, contar con experiencias laborales se relaciona con una mayor confianza en el manejo de un negocio. A su vez, la valoración que se hace de la experiencia incide en la iniciativa de las mujeres para emprender. La evidencia internacional ha identificado que aquellas mujeres que no simpatizan con sus jefes(as) y que creen pueden hacer un mejor trabajo, están más dispuestas a emprender (Sullivan, 2012). La frustración, la falta de reconocimiento y de posibilidades de ser promovido, también condicionan la motivación y la intención a emprender (Hisrich & Brush, 1984). |
| Financiamiento: | Según información del Global Findex del Banco Mundial, las mujeres en países en desarrollo tienen un 20% menos de probabilidades que los hombres de abrir una cuenta en una institución financiera y un 17% menos de probabilidades de solicitar un crédito. En consecuencia, los emprendimientos femeninos tienden a acudir a su núcleo familiar para conseguir financiamiento (Mc Cracken. et al, 2015), lo que generalmente se traduce en negocios con menores índices de beneficios que aquellos emprendimientos que obtuvieron financiamiento formal (Ahl, 2002). |

viii. “Creo en Ti”, una apuesta a la reconciliación

El legislativo presenta esta iniciativa, con el ánimo de motivar y reconocer el trabajo y compromiso de las mujeres emprendedoras del país y los agentes que pueden aportar al crecimiento de sus emprendimientos.

Las mujeres que han sido víctimas directas o indirectas de distintos fenómenos y situaciones bajo el marco del conflicto interno armado, por el sólo hecho de ser mujeres, o como resultado de sus relaciones afectivas y roles como hijas, madres, esposas, compañeras, hermanas o por el ejercicio mismo de su liderazgo o defensa de su autonomía.

La Ley 1448 de 2011, establece marcos y bloques normativos que identifican a las mujeres como sujetos de especial protección, los cuales enumeran no solo las competencias y obligaciones que el Estado colombiano tiene con estos grupos.

Así mismo, exige el construir y diseñar programas, lineamientos, acciones y planes que contribuyan a la reparación integral de estas personas y a garantizar el goce efectivo de sus derechos bajo el marco de la transformación progresiva de aquellas condiciones de desigualdad que permitieron y mantuvieron su situación de vulnerabilidad e inequidad social.

En Colombia, según la cifra del Registro Único de Víctimas (RUV), entre 1985 y marzo de 2013, 2.683.335 mujeres han sido víctimas del conflicto armado. 489.687 de violencia sexual; 2.601 de desaparición forzada; 12.624 de homicidio; 592 de minas antipersonal; 1.697 de reclutamiento ilícito y 5.873 de secuestro.

Según el Auto 092 de 2008, las mujeres están expuestas en el marco del conflicto armado a diez (10) riesgos de género que han sido identificados por la Corte Constitucional en el marco del conflicto armado colombiano. Los cuales son:

- Violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual.
- Explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales.
- Reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley.
- Contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales, o fuerza pública.
- Pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos.
- Persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo.
- Asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social.

- Despojo de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales.

- Condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

- Pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

Si bien tradicionalmente la guerra se ha considerado un espacio masculino, es un espacio en el cual las relaciones de género están presentes, así sea poca la participación de las mujeres en este contexto. Las mujeres excombatientes de las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias del Común (FARC), muchas veces sufrieron actos de violencia por estar sometidas a trabajos forzados, violencia sexual, prácticas de aborto clandestino y de reclutamiento cuando eran menores de edad.

El paquete normativo que reglamenta la implementación del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Estado y las extintas FARC, obliga a todas las entidades del Estado a promover acciones que promuevan la defensa de sus derechos y su inclusión en la vida económica y social de sus territorios, con la garantía de igualdad y equidad frente a sus ex compañeros combatientes igualmente beneficiarios del Acuerdo de Paz. El emprendimiento es una apuesta por la reconciliación y la reconstrucción del tejido social en las zonas con mayor presencia de actores armados y cultivos ilícitos.

Sumado a esto, la iniciativa legislativa beneficiará a tres grupos poblacionales que, si bien no se diferencian dentro del conflicto, son mujeres cuya garantía de derechos depende igualmente de su inserción en la economía. Es este el caso de las madres comunitarias y las madres de personas en situación de discapacidad, quienes afrontan una doble carga y un mayor compromiso en su núcleo familiar para la obtención de recursos.

Pero quizás el mayor aporte social que realiza esta iniciativa, corresponde al apoyo que ofrece a las mujeres que sufrieron daños es su salud y apariencia física tras ser agredidas con un agente químico que le propinó una afectación casi irreparable en su autoimagen y su capacidad de recomponer su vida como era.

“Creo en Ti” es un mensaje que la sociedad colombiana le hace al reconocer el trabajo, el empeño y la entrega con que cada día miles de mujeres trabajan para garantizar calidad de vida en sus hogares a partir del ingreso que perciben en sus empresas. Colombia cree en ti mujer.

ix. Población beneficiaria

a) Mujeres reconocidas por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas como víctimas de conflicto armado

Según el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para las Víctimas, las mujeres representan el 49.73% de las 8.347.566 víctimas, es decir **4.151.416** mujeres víctimas incluidas en el RUV.

b) Mujeres en situación de discapacidad

Según cifras de la Sala situacional de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud, actualmente se registran **693.251** mujeres en situación de discapacidad.

- De cada 100 personas con discapacidad, 13 son víctimas del conflicto armado.
- El 64% de las personas con discapacidad no tienen ningún ingreso.
- El 21% reciben menos de \$500.000 al mes.

c) Mujeres madres cuidadoras de personas en situación de discapacidad

No existen cifras oficiales.

d) Mujeres sobrevivientes de ataques con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares con daño permanente en su cuerpo o en su salud

El Instituto Colombiano de Medicina Legal estima que cerca de **1.200** mujeres han sido víctimas de ataques con agentes químicos desde 2008.

e) Madres comunitarias acreditadas ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En Colombia hay **69.000** Madres Comunitarias, según el ICBF, que atienden a cerca de 1 millón 77 mil niños y niñas.

f) Mujeres campesinas que participen satisfactoriamente en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y demás planes y programas de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos

El Decreto 896 de 2017, por medio del cual creó el Programa de Sustitución de cultivos de uso Ilícito (PNIS), dentro de la implementación del Acuerdo Final de Paz, ha sido fuertemente criticado por sectores políticos y académicos al no contemplar un enfoque de género, con lo cual no se tiene certeza de cuántas mujeres serán beneficiadas con esta propuesta.

g) Mujeres excombatientes que participaron satisfactoriamente en el proceso de dejación de las armas, en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Estado colombiano y la antigua guerrilla de las FARC-EP, y que hayan atendido a los requerimientos hechos por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), sobre los procedimientos judiciales en curso

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en las Zonas Veredales transitorias de normalización se reportaron durante el proceso de dejación de las armas, alrededor **de 2.000 a 2.200** mujeres.

IV. MARCO JURÍDICO

| MARCO NORMATIVO SOBRE EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA | |
|--------------------------------------------------|------------------------|
| NORMA | ASPECTO QUE REGLAMENTA |

| MARCO NORMATIVO SOBRE EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA | |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución Política | <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 38 sobre Libertad de Asociación. • Artículo 333 sobre Libertad Económica. • Artículo 158 sobre Unidad de Materia. |
| Ley 29 de 1990 | Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias. |
| Ley 344 de 1996 | Normas correspondientes a la creación de empresas. En el artículo 16 trata sobre el acceso a los recursos para proyectos de incubadoras asociadas al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). |
| Ley 550 de 1999 | Establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial, la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas, lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. |
| Ley 789 de 2002 | Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo. |
| Resolución 470 de 2005 | La Superintendencia Financiera permitió el establecimiento de Fondos de Capital Privado. |
| Decreto 2175 de 2007 | Sobre la administración y gestión de carteras colectivas, en el cual se precisaron algunos aspectos relativos a los Fondos de Capital Privado (FCP). |
| Decreto 934 de 2003 | Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Emprender (FE). El artículo 40 de la Ley 789 de 2002 creó el Fondo Emprender (FE), como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el cual será administrado por esa entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales en los términos allí dispuestos. |

| MARCO NORMATIVO SOBRE EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA | |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley 905 de 2004 | Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo del micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. |
| Ley 1014 de 2006 | Por la cual se dictan normas para el fomento a la cultura de emprendimiento empresarial en Colombia. |
| Ley 1780 de 2016 | Esta 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. |
| Sentencia C-392 de 2007 | La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones, respaldó la creación de microempresas bajo el régimen de Empresas Unipersonales, contemplada en el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006 “Ley de Fomento al Emprendimiento”. De acuerdo con la Sentencia en mención, las empresas que se creen a partir de la entrada en vigencia de dicha ley que tengan hasta 10 empleados y menos de 500 smmlv se constituyen y vigilan como Empresas Unipersonales. |
| Sentencia C-448 del 3 de mayo de 2005 | <p>Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “<i>con concepto previo favorable de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda</i>”, contenida en el artículo 21 de la Ley 905 de 2004 “por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>El demandante afirma que las expresiones acusadas vulneran el artículo 1º, 287 y 294 de la Constitución Política. Lo anterior, en procura de estimular la creación y subsistencia de las Mipyme.</p> |

| MARCO NORMATIVO SOBRE EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA | |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Código de Comercio | <ul style="list-style-type: none"> • Título III, artículo 294 sobre constitución de sociedades colectivas. • Título IV, artículo 323 sobre constitución de sociedades en comandita. • Título IV, capítulo II, artículo 337 sobre constitución de sociedades en comandita simple. • Título IV, capítulo III, artículo 343 sobre constitución de sociedades en comandita por acciones. • Título V, artículo 353 sobre constitución de sociedades de responsabilidad limitada. • Título VI, artículo 373 sobre constitución de Sociedades Anónimas. • Título VII, artículo 461 sobre constitución de sociedades de economía mixta. • Título VIII, artículo 469 sobre constitución de sociedades extranjeras. • Título IX, artículo 498 sobre constitución de sociedades mercantiles de hecho. |

V. BIBLIOGRAFÍA

1. Why Entrepreneurs Fail in Colombia? Analysis of the primary causes of business failure in Colombia. Clara Inés Pardo Martínez, William Alfonso - Failure Institute, Bogotá, 2015.
2. Género y Emprendimiento: Guía de formación para mujeres empresarias. Organización Internacional del Trabajo. Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa. Goretti Daño Beitia, Linda Deelen y María José Chamorro. San José, 2011.
3. La equidad de género en los emprendimientos. Universidad Técnica de Machala. Lady Andrea León Serrano. Ecuador, 2017.
4. El emprendedurismo femenino rural. Revista *Entremado*, Vol. 12 N° 1, 2016 (enero - junio). Elizabeth Guadalupe Chong-González.
5. Estudio de la Actividad Empresarial, Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Colombia, 2017.
6. Informe sobre Mujeres y Conflicto Armado, Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, 2016.
7. Women: the Blank of Armed Conflict in Colombia, Revista *Analecta Política*, Margarita Rosa Cadavid Rico. Medellín, 2014.

8. Ser mujer y ser guerrillera, una apuesta a la Constitución de los roles femeninos en las FARC-EP. Universidad de Cauca, Martha Cecilia Machado Velasco. Popayán, 2018.

9. Mujeres Excombatientes y Espacios de Participación, Observatorio de Paz y Conflicto, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2015.

10. La evaluación del impacto en función del género en el emprendimiento. Instituto Vasco de la Mujer. España, 2013.

11. El caso de INNpuls Colombia. La evolución de una política pública para el crecimiento empresarial extraordinario. Banco de Desarrollo de América Latina, Corporación Andina de Fomento. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N° 19. Rafael Vesga. Bogotá, 2015.

12. Primer Informe Programas de Apoyo al Emprendimiento Femenino. Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 2018.

13. Los registros estadísticos del conflicto armado colombiano. Centro Nacional de Memoria Histórica. Primera edición. Bogotá, 2018.

14. Sala situacional de Personas con Discapacidad. Ministerio de Salud y Protección Social. Oficina de Promoción Social. Bogotá, 2018.


15. Voces desde el cocal: Mujeres que construyen territorio. Dejusticia, 2018.


VI. PROPOSICIÓN


Con fundamento en las anteriores consideraciones, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los honorables Miembros del Congreso de la República el proyecto de ley, *“por la cual se establecen incentivos para la creación de empresa y el emprendimiento liderado por mujeres, se crea el sello “Creo en Ti”, y se dictan otras disposiciones”*, para que surta su proceso de discusión y votación establecido en la Ley 5ª de 1992.

De los Congresistas,


 H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
 Senadora de la República


 H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA
 Representante a la Cámara


 H.R. ÁNGELA PATRICIA SANCHEZ
 Representante a la Cámara

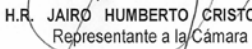

 H.R. JOSÉ DANIEL LÓPEZ
 Representante a la Cámara

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  H.R. CESAR AUGUSTO LORDUY Representante a la Cámara |  H.R. JOSÉ GABRIEL AMAR Representante a la Cámara |
|  H.R. MODESTO ENRIQUE AGUILERA Representante a la Cámara |  H.R. ELOY CHICHI QUINTERO Representante a la Cámara |
|  H.R. GLORIA BETTY ZORRO A. Representante a la Cámara |  H.R. KAREN VIOLETTE CURE Representante a la Cámara |
|  H.R. GUSTAVO HERNAN PUENTES Representante a la Cámara |  H.R. JULIO CESAR TRIANA Representante a la Cámara |
|  H.R. DAVID ERNESTO PULIDO Representante a la Cámara |  H.R. SALIM VILLAMIL GUESSEP Representante a la Cámara |
|  H.R. JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara |  H.R. ATILANO ALONSO GIRALDO Representante a la Cámara |
|  H.R. JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ Representante a la Cámara |  H.R. HÉCTOR JAVIER VERGARA Representante a la Cámara |
|  H.R. CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ Representante a la Cámara |  H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA Representante a la Cámara |
|  H.R. OSWALDO ARCOS BENAVIDES Representante a la Cámara |  H.R. CARLOS MARIO FARELO Representante a la Cámara |

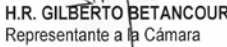

 H.R. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
 Representante a la Cámara

H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR
 Representante a la Cámara

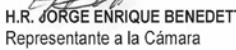

 H.R. NÉSTOR LEONARDO RICO R.
 Representante a la Cámara


 H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO
 Representante a la Cámara


 H.R. OSCAR CAMILO ARANGO
 Representante a la Cámara


 H.R. GILBERTO BETANCOURT
 Representante a la Cámara


H.R. MAURICIO PARODI DÍAZ
 Representante a la Cámara


 H.R. JORGE ENRIQUE BENEDETTI
 Representante a la Cámara


 H.R. KARINA ROJANO PALACIO
 Representante a la Cámara

H.S. FABIÁN GERARDO CASTILLO
 Senador de la República

H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA S.
 Senador de la República


 H.S. DAIRA DE JESÚS GALVIS
 Senadora de la República

H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR
 Senador de la República

H.S. LUIS EDUARDO DÍAZ
 Senador de la República

H.S. TEMÍSTOCLES ORTEGA
 Senador de la República


 H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA
 Senadora de la República

H.S. ARTURO CHAR CHALJUB
 Senador de la República


 H.S. RODRIGO LARA RESTREPO
 Senador de la República


H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA
 Senador de la República

H.S. ANTONIO LUIS ZABARAIN G.
 Senador de la República

H.S. EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS
 Senador de la República

H.S. JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República

H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
 Senador de la República


 H.S. GERMÁN VARÓN COTRINO
 Senador de la República

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 157 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito por HP Angela Sanchez
HS Emma Castellanos, HR Aquileo Medina, HR Eloy Quintero
HR Jose Daniel Lopez, HR Modesto Aguilera y otras firmas


 SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Gaceta número 757 - viernes 16 de agosto de 2019 | |
| CÁMARA DE REPRESENTANTES | |
| | Págs. |
| PROYECTOS DE LEY | |
| Proyecto de ley número 148 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento..... | 1 |
| Proyecto de ley número 155 de 2019 Cámara, por la cual se modifica parcialmente (numeral 2.6.10) el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992 | 7 |
| Proyecto de ley número 157 de 2019 Cámara, por el cual se establecen incentivos para la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, se crea el sello “Creo en Ti” y se dictan otras disposiciones..... | 11 |