



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 658

Bogotá, D. C., lunes, 10 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 21 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

### INFORMES

#### INFORME SOBRE EL DIFERENDO LÍMITROFE ENTRE LOS DEPARTAMENTOS DE CAQUETÁ, META Y GUAVIARE

Bogotá, marzo de 2020

Honorable Representante

**OSCAR SÁNCHEZ LEÓN**

**PRESIDENTE**

**COMISIÓN ESPECIAL DE SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO**

**TERRITORIAL**

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Ciudad

**Asunto:** Informe sobre el diferendo limítrofe entre los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare.

Respetado Presidente,

En atención a las instrucciones dadas por la Mesa Directiva de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la H. Cámara De Representantes, en nuestra calidad de miembros de la Subcomisión designada para estudio y análisis del expediente sobre el diferendo limítrofe entre los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare ponemos a consideración de la Comisión el presente informe y la propuesta para adoptar una decisión que ponga fin al proceso entre los tres departamentos.

Para efectos metodológicos, este informe está organizado de la siguiente forma:

1. Antecedentes
2. Pruebas y alegatos presentados por los departamentos ante el IGAC
3. Principales consideraciones y conclusiones del informe del IGAC.
4. Trazados de límites propuesto por el IGAC
5. Observaciones presentadas al informe de deslinde rendido por el IGAC.
6. Fundamento jurídico.
7. Consideraciones de la Subcomisión.

#### 1. Antecedentes

Mediante la Resolución 921 del 20 de noviembre de 2009, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ordenó el deslinde y se designó al ingeniero encargado de ejecutar la operación de deslinde y amojonamiento entre los departamentos de Meta y Caquetá.

Posteriormente, en atención a la expedición de la Ley 1447 de 2011, mediante la Resolución 766 del 27 de julio de 2012, se ajustó el procedimiento a lo previsto en esta norma, el IGAC nuevamente impartió el orden de realizar el deslinde y amojonamiento entre los departamentos de Caquetá, Meta, se adicionó al Guaviare, y aceptó como pruebas varios documentos aportados por los departamentos involucrados.

Mediante Resolución 1320 de 2016 se incluyó al departamento del Huila en el diferendo limítrofe. No obstante, durante el procedimiento se identificó que no era necesaria la comparecencia de este departamento en el diferendo, por lo que fue excluido a través de la Resolución 1696 del 30 de octubre de 2018.

El 13 de diciembre de 2018 los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare suscribieron Acta de Deslinde, en la cual llegaron a un acuerdo sobre el punto de nacimiento del río Ajajú y se mantuvo el desacuerdo en la interpretación de las Leyes 78 de 1981 y 118 de 1959 en una parte del límite.

En septiembre de 2019 el IGAC emitió el informe técnico del deslinde entre los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare, el cual fue remitido a la Comisión Especial de Seguimiento al proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Congreso de la República para efectos de continuar con el trámite del procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1447 de 2011.

En atención a la designación que efectuó la mesa directiva, la Subcomisión que rinde este informe solicitó a la Secretaría de la Comisión en Cámara dar traslado de dicho informe a los departamentos involucrados en el proceso a fin de que estos tuvieran la oportunidad de presentar sus consideraciones sobre el mismo.

El departamento del Meta presentó observaciones al informe del IGAC mediante oficio radicado vía correo electrónico el 6 de marzo de 2020, el cual fue radicado en la oficina de correspondencia para la trazabilidad general con consecutivo 07002 y, posteriormente entregó en físico el mismo documento con consecutivo 070807. Los departamentos de Caquetá y Guaviare no presentaron observaciones.

Para efectos de una adecuada comprensión de la situación objeto del informe, esta subcomisión solicitó al IGAC, mediante derecho de petición, expediera copia íntegra de los documentos que conforman el expediente del diferendo, la cual fue allegada mediante oficio radicado en febrero de 2020, por el cual se remitió CD que contenía el expediente escaneado de los folios 1 al 852.

<p><b>2. Pruebas y alegatos presentados por los departamentos ante el IGAC</b></p> <p>En el trámite del procedimiento de deslinde los departamentos presentaron sus pruebas y elementos de defensa de sus posiciones ante el IGAC, cuyos principales elementos se presentan a continuación:</p> <p><b>a. Departamento del Caquetá</b></p> <p>Mediante oficio radicado el 13 de marzo de 2019 con consecutivo 8002019ER4053 el departamento del Caquetá expresó, entre otros, lo siguiente:</p> <p><u>“PROPIUESTA DE AJUSTE</u></p> <p>(...)</p> <p>De acuerdo con la reunión de la Comisión de Deslinde desarrollada el día 13 de diciembre de 2018 en las instalaciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en la ciudad de Bogotá, y mediante acta levantada en dicha reunión, la Gobernación de Caquetá, ratifica la propuesta y posición presentada y sustentada en dicha reunión, quedando de la siguiente manera.</p> <p>“...por (sic) este río aguas arriba hasta el sitio denominado Dos Ríos con las coordenadas 1° 11' 9.7" N y 72° 43' 35.1" W, lugar donde confluyen los ríos Tunia y Ajajú; por el Río Ajajú en dirección Norte-Oeste hasta su nacimiento ubicado en las coordenadas geográficas 1° 37' 3.835" N y 73° 39' 24.006" W; de este punto se sigue en línea recta y en dirección general Norte, hasta encontrar la divisoria de aguas de las que confluyen al Río Guayabero y las que confluyen al Río Caquetá en el punto con coordenadas 2° 07' 41.91" N y 74° 36' 52.23" W, lugar donde confluyen los territorios de Caquetá, Meta y Guaviare; de este punto y en sentido oriente a occidente por toda la divisoria de aguas hasta el punto de las coordenadas 2° 8' 18.2" N y 74° 35' 28.8" W.”</p> <p>Aca (sic) se hace la interpretación de la Ley 118 de 1959 y la Ley 78/81, que establece que el límite (sic) es la cima de la cordillera que divide las aguas que van al Río Guayabero de las que fluyen al Río Caquetá, es decir por toda la divisoria de aguas, es entonces en este punto donde hay que hacer claridad y tener mayor precisión que las aguas que confluyen al Río Tunia que se encuentra en la zona de interés como son las quebradas Peralonso, Matamulas, Onili, Yaguara, Miramar, Recreo, entre otros, hacen de este el Río Tunia navegable de buen cauce y caudal que forma mas (sic) adelante el Río Apaporis y que finalmente el Río Apaporis desemboca en el Río Caquetá y no como esta (sic) actualmente trazado por el IGAC que lo realiza por la divisoria de aguas de las que desembocan la (sic) Río Yari y al Río Tunia, límite que no está bien interpretado desconociendo las Leyes que crearon los Departamentos de Meta y Caquetá, por lo tanto la divisoria de agua va por la parte alta de la cuenta del Río Tunia.”</p> <p><u>“CONCLUSIONES</u></p>	<p>El límite entre los Departamentos de Caquetá y Guaviare, solamente se hace precisión en el nacimiento del río Ajajú y sufre una modificación muy pequeña en el sentido de ubicar el meridiano un poco mas (sic) al oriente sin afectar la esencia del límite.</p> <p>Con respecto a los límites entre los Departamentos de Caquetá y Meta, se ajustan y definen el trazado de los mismos de conformidad con lo establecido con las normas que crean a estos Departamentos, la cual es la divisoria de aguas de las que confluyen al Río Guayabero y al Río Caquetá.</p> <p>Con la definición precisa de los límites entre los Departamentos de Caquetá y Meta, gracias con (sic) la cartografía digital suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, las nuevas tecnologías satelitales y los Sistemas de Información Geográfica que posee la Secretaría de Planeación del Departamento de Caquetá, el área que se aclara con la propuesta de límite a favor del Departamento de Caquetá es de 3.630 km<sup>2</sup>, es decir que el departamento de Caquetá pasaría de tener 88.965 Km<sup>2</sup> a 92.595 km<sup>2</sup> de superficie terrestre.</p> <p>Con la visita de campo realizada el día (sic) 31 de octubre de 2018 con la comisión de deslinde, se evidenció y verificó que los centros poblados de Los Pozos, Las Delicias, La Sombra, La Machaca, El Recreo, La Ye y Marrocay, se encuentran dentro la divisorias (sic) de aguas que confluyen al Río La Tunia y este al Río Caquetá, por lo tanto hacen parte del municipio de San Vicente del Caguan – Departamento de Caquetá.</p> <p>Los pobladores ubicados en dicho sector, reconocen que pertenecen al Departamento de Caquetá como estructura político-administrativo, aunado a ellos se identifican con las costumbres y tradiciones Caqueteanas reconociendo entre ellos como su baile Sutóctono (sic) el YARISEÑO, que es el baile tradicional de los habitantes de San Vicente del Caguan (sic).”</p> <p><b>b. Departamento del Meta</b></p> <p>Mediante oficio radicado el 12 de marzo de 2019 con consecutivo 8002019ER4022 el departamento del Meta expresó, entre otros, lo siguiente:</p> <p>“5.2.- Línea Limitrofe (sic) pretendida por el departamento del Caquetá.</p> <p>Una vez cotejada sobre la cartografía la propuesta del límite del Caquetá, se observa que no es coherente, ni lógica con la descripción que señala la ley 78 de 1981, ni consigo misma porque la coordenada 2° 07' 41.91" N y 74° 36' 52.23" W se localiza en dirección Nor-Oeste aproximadamente a 118 km en línea recta del nacimiento del río (sic) Ajajú, si se siguiera el lineamiento que propone el Caquetá, lo cual no permite cartografiar dicha propuesta.”</p> <p><u>“6.2.2.- Los mapas del IGAC han conservado invariablemente los límites en revisión.</u></p> <p>El departamento del Meta ha sostenido que todos los mapas del IGAC, desde antes de la creación del departamento con la Ley 118 de 1959 hasta hoy, muestran el mismo trazado de los límites que actualmente se revisan mediante el procedimiento del deslinde. Esta afirmación se demuestra con un ejercicio sencillo</p>
<p>que consiste en comparar la línea limitrofe fijada y descrita por la Ley 118 de 1959, con las que se representan en los mapas departamentales y de Colombia, de años diferentes y por supuesto a diferentes escalas, en un mapa síntesis que denominamos “Mapa síntesis de línea limitrofe en los mapas del IGAC”. (Ver gráfico N° 5.).</p> <p>(...).</p> <p>El resultado del ejercicio nos permite concluir que el trazado de los límites entre los departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare, ha sido el mismo en los mapas elaborados y publicados por el IGAC, (...).”</p> <p>- La información de naturaleza legal, cartográfica y geográfica, existente de tiempo atrás indica que los territorios descritos en las leyes: Ley 118 de 1959 (Departamento del Mesta) y en la Ley 78 de 1981 (Departamento del Caquetá), en el sector comprendido por las sabanas del Yari y la cuenta media y alta del río Tunia a partir del meridiano que pasa por el punto de nacimiento del río Ajajú, han sido y son del departamento del Meta. (...).”</p> <p><u>“6.2.5. – Divisoria de aguas como accidente geográfico concebido por el legislador en el año de 1959</u></p> <p>El departamento del Meta probó a lo largo del procedimiento de deslinde cómo de manera inequívoca la Ley 118 de 1959 indicó como límite sur occidental el accidente geográfico divisoria de aguas entre los ríos Guayabero y Caquetá tal cual aparece representado un año antes, en el mapa de Colombia físico-político elaborado por el IGAC de 1958 (...) queriendo con ello delimitar la extensión del territorio del Meta haciendo uso de las referencias cartográficas disponibles en la época y contenidas en el mencionado mapa.</p> <p>Resultado del ejercicio legislativo anterior nace a la vida jurídica el artículo 2 de la ley 118 de 1959, cuyo texto normativo en lo pertinente al accidente geográfico divisoria de aguas en el sector limitrofe con el departamento del Caquetá, obedece al único trazado que se puede seguir de manera lógica o coherente en los mapas oficiales elaborados por el IGAC, ello responde a que es la divisoria de aguas más próxima al nacimiento del río Ajajú (criterio de localización) y es secuencial dado que sigue a su vez la dirección Norte Oeste (NW) indicada en la ley (criterio de dirección), límite natural que por demás ha permanecido con el paso del tiempo sin alteraciones en su posición espacial.</p> <p><u>“IX. CONCLUSIONES</u></p> <p>(...)</p> <p>2- Los límites objeto de revisión están definidos y descritos de manera detallada y clara en las leyes 118 de 1959 y 78 de 1981, cuyos textos descriptivos son los que fundamentan el procedimiento del Deslinde.</p> <p>3- El trazado limitrofe que defiende el departamento del Meta, es el único que cumple con todas las condiciones señaladas en la descripción de la ley para que se pueda seguir ésta de manera lógica en la cartografía y en el terreno.</p>	<p>4-El (sic) sitio del nacimiento del río Ajajú es el punto más importante, hito inamovible en la descripción de los límites entre los departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare, porque determina el rumbo de las líneas limitrofes entre los departamentos, lo que hace que sea inaceptable la pretensión del departamento del Caquetá de tomar territorios del Meta hacia el norte de dicho nacimiento.</p> <p>5- Es improcedente aplicar el límite tradicional señalado en el artículo 6 de la Ley 1447 de 2011 ya que el límite quedó fijado y descrito de manera detallada y sin ambigüedades en las leyes 118 de 1959 y 78 de 1981.</p> <p>6- El IGAC no se ha equivocado en el trazado de los límites entre los departamentos del Meta, Caquetá y Guaviare en los mapas oficiales y en todos, la extensión territorial del Meta ha sido igual.”</p> <p><b>c. Departamento del Guaviare</b></p> <p>Mediante 8002019ER4005-01 del 12 de marzo de 2019, la Gobernación del Guaviare manifestó al IGAC, entre otros lo siguiente:</p> <p><u>“(III) LOS LIMITES DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE</u></p> <p>De acuerdo al ACTA DE DESLINDE ENTRE LOS DEPARTAMENTOS CAQUETÁ, GUAVIARE Y META, de fecha 13 de diciembre de 2018, se concluye respecto de los límites del Departamento de Guaviare, son los que a continuación se relacionan:</p> <p>“Departamento del Guaviare: Luego de haber validado el punto de nacimiento del río de Ajajú, con sus coordenadas 1°37'03,835" N y 73°39'24,006" W, teniendo en cuenta los modelos y estudios de IGAC; además, al conocer las propuestas de límites del Caquetá y Meta, donde no se afecta territorio del Guaviare, el delegado del departamento, manifiesta que se atiene a los límites tradicionales del departamento, aclarados con el nacimiento del río Ajajú en las coordenadas validadas en esta reunión. Así mismo se atiene a que los delegados de Meta y Caquetá manifestaron que no tienen pretensión alguna que afecte la integridad territorial del Guaviare.</p> <p>Los límites aquí referidos, tanto en la parte en acuerdo como en el desacuerdo, quedan trazados sobre la cartografía IGAC a escala 1: 25.000; edición 2008.”</p> <p>(...)</p> <p>“No obstante la anterior descripción limitrofe, y las precisiones del ordinal tercero del Acta del 13 de diciembre de 2018; para el departamento de Guaviare, los límites son los que corresponden a las enunciadas en el numeral 1 del Decreto 1131 expedido el 15 de diciembre de 1910, por medio de la (sic) cual se crea y organiza la Comisaría Especial de Vaupés, por segregación del territorio de Caquetá y que fueron ratificadas pro la Ley 55 del 23 de diciembre de 1977, por la cual se creó la Comisaría especial de Guaviare, y que a su vez fueron ratificadas como derechos territoriales por el artículo 309 de la Constitución Política de 1991, que erigió esta Comisaría en Departamento, jurídicamente el conjunto normativo que fija</p>

<p>y determina territorialmente al Departamento de Guaviare, son las que adelante se relacionan en acápite denominado Origen o Fuente Normativa del Departamento del Guaviare.”</p> <p>“(IV) LAS PRECISIONES NORMATIVAS QUE SALVAGUARDAN LA INTEGRIDAD TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE DESCRITAS EN EL ACTA DEL IGAC DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2018”</p> <p>(...)</p> <p>Todo lo anterior, concluye que jurídicamente, los límites del Departamento del Guaviare, corresponden a los definidos inicialmente en el artículo 1º del Decreto 1131 expedido el 15 de diciembre de 1910, por medio del cual se creó la Comisaría especial del Vaupés por segregación del territorio del Caquetá y que fueran ratificados por la Ley 55 de 23 de diciembre de 1977 al crearse la Comisaría Especial del Guaviare, cuyos derechos territoriales fueron ratificados al expedirse la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 309, que erigió la referida Comisaría del Guaviare en la categoría de Departamento.</p> <p>Es claro y conclusivo para el departamento del Guaviare, que su comprensión limítrofe con relación a los departamentos de Meta y Caquetá, corresponden a los validados en el Acta del 13 de diciembre de 2018, suscrita en las dependencias del IGAC Bogotá, bajo la presidencia del Ingeniero Victor Manuel Morales Aragón y que llevadas al plano cartográfico, corresponden a las coordenadas que se enuncian en el numeral 1 del acápite IV.”</p> <p>(...)”</p> <p>“(V) ORIGEN O FUENTE NORMATIVA DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE</p> <p>Durante la diligencia de deslinde se notó que el departamento del Caquetá presentó una variabilidad importante en las diferentes propuestas de límite departamental presentadas ante la Comisión de Deslinde, lo que nos lleva a señalar por parte del departamento del Guaviare que dichas posiciones afectaban nuestro territorio en la medida en que para el departamento del Caquetá el nacimiento del río Ajajú se ubicaba en el denominado cerro campana y el límite continuaba aguas abajo por el cauce del caño Peralonso, luego por el río Tunia o Macayá, confundiendo estos cauces con el del río Ajajú; posición que indudablemente cercenaba al Departamento del Guaviare una porción muy importante de la serranía del Chiribiquete.</p> <p>Sin embargo, en la última propuesta de trazado limítrofe presentado por el Caquetá, contenida en el acta de deslinde de fecha 13 de diciembre de 2018, se mantiene intacta la integridad del territorio del Guaviare, dado que el alcance de esta propuesta tiene un cambio radical que deja por fuera al Departamento del Guaviare de las pretensiones territoriales que tenía el departamento del Caquetá, hasta la fecha de suscripción del Acta de Deslinde de la fecha ya citada.”</p>	<p><b>3. Principales consideraciones y conclusiones del informe del IGAC.</b></p> <p>En relación con la posición del departamento del <b>Caquetá</b>, el IGAC, entre otros, resaltó lo siguiente:</p> <p>“También se declara que las cuencas del río Tunia, río Perdido y el río Losada hacen parte del territorio del Caquetá”, ante esta afirmación se evidencia que en la cartografía actual y antigua los drenajes de los ríos Perdido y Losada son drenajes pertenecientes al área hidrográfica de la Orinoquia, son caudales que desembocan en el río Guayabero, por lo tanto estas pretensiones son imprecisas. La cuenca del río Tunia, pertenece al área hidrografía de las amazonas, por lo tanto, sus aguas si se dirigen al río Caquetá.”</p> <p>“Como se puede advertir en los mapas actuales tanto el Cerro Neiva como el nacimiento del río Ajajú no están ubicados sobre la divisoria que divide las aguas que van al río Guayabero de las que fluyen al río Caquetá, provocando una incertidumbre al momento de contemplar la continuidad del límite en la cartografía.”</p> <p>(...)</p> <p>“Esta propuesta la realizan deduciendo que la Ley 118 de 1959 y la Ley 78 de 1981, describe que el límite es la divisoria de aguas entre el río Guayabero y el río Caquetá, por lo que la cuenca hidrográfica del río Tunia, cuenca que los drenajes que la conforman caen al río Caquetá, debe estar en territorio del departamento del Caquetá.”</p> <p>Sobre la posición presentada por el departamento del <b>Meta</b>, el IGAC, entre otros, señaló:</p> <p>“El límite propuesto por el departamento del Meta corresponde al límite tradicional que ha sido reconocido históricamente por la comunidad y por las autoridades; dicha propuesta fue incluida en el Acta deslinde entre Caquetá, Guaviare y Meta del 13 de diciembre de 2018, de la cual se transcribe:</p> <p>“La línea imaginaria que representa el límite entre los departamentos del Caquetá, Guaviare y Meta, de conformidad con las Leyes 118 de 1959 y 79 de 1981 que dieron origen a los departamentos del Meta y Caquetá, respectivamente, es la que se conforma por el meridiano que pasa por el punto coordenado 1°37'03,835" N y 73°39'24,006" W (Nacimiento del río Ajajú), hasta su intersección con el río Guayabero y la que representa la divisoria de aguas con dirección predominante noroccidente formada por los pares coordenados que se reportan en la tabla anexa y de los cuales cuatro de ellos fueron verificados en terreno por los integrantes de la Comisión de Deslinde presidida por el IGAC. Adjunto plano con su representación cartográfica”.</p> <p>En relación con la posición del departamento de <b>Guaviare</b>, el IGAC, señaló principalmente:</p> <p>“(…) el delegado de este último departamento se atiene a los límites que se han venido manejando tradicionalmente, precisando el punto del nacimiento del río Ajajú con las coordenadas socializadas y validadas en la reunión. Adicionalmente, que por la evolución histórica de las normas que describen los</p>
<p>límites del sector, se han presentado incoherencias entre estas al no tener los mismos elementos descriptivos del límite como los expresados en el Decreto 1131 de 1910 y en la Ley. 96 de 1928.”</p> <p>“Es decir, se define la recta que va sobre el meridiano desde el río Guayabero hasta el punto donde está el ubicado el nacimiento del río Ajajú, única línea limítrofe que tiene el departamento del Guaviare con departamento del Meta, ya que con el departamento del Caquetá solo colinda en el punto del nacimiento de dicho río.”</p> <p>En la parte de conclusiones, el IGAC estableció:</p> <p>“Al comparar las líneas limítrofes entre los departamentos del Caquetá y Meta, con cartografías de diferentes años (del (sic) 1976 al 2008), se evidencia la similitud sobre el trazado de este límite coincidiendo a su vez con la propuesta limítrofe del departamento del Meta, siendo esta también similar al límite actual.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dentro del proceso de definición de la propuesta limítrofe, las Leyes 118 de 1959 y 78 de 1981, coinciden en que el límite entre los departamentos de Caquetá y Meta lo define la divisoria de aguas entre los ríos Guayabero y Caquetá, esté (sic) se corroboró con el modelo digital del terreno de la zona y las cuencas hidrográficas con IDEAM.</li> <li>- La ubicación de la línea limítrofe entre los departamentos de Caquetá y Meta, en especial en el tramo entre los municipios de San Vicente del Caguán (Caquetá) y La Macarena (Meta), cambió la obtención de la divisoria de aguas varió, pues antes de esta fecha se obtenía por métodos de restitución fotogramétrica sobre fotografías aéreas y a partir de ese año, se obtuvo a partir del uso de imágenes de radar. Se ubicó la línea limítrofe sobre una divisoria de aguas diferente a la que menciona la norma.</li> <li>- Es importante destacar que, en la zona de la controversia, el departamento del Caquetá ha sido el que más ha hecho inversión de tipo económica durante años, de tipo social (infraestructura, educación, salud y de tipo catastral, entre otras).</li> <li>- Si algunos habitantes de la región que con el límite actual pertenecen al departamento del Meta, se identifican culturalmente pertenecientes al departamento del Caquetá, pueden acudir al trámite del proceso de Agregación o Segregación de territorios, regido por la Ley 1551 de 2012, en su artículo 12.”</li> </ul> <p><b>4. Trazado de límite propuesto por el IGAC</b></p> <p>En el siguiente mapa se muestra con la línea de color violeta la modificación del trazado de los límites entre los departamentos de Caquetá y Meta, de acuerdo con lo propuesto por el IGAC:</p>	 <p>Fuente: Informe IGAC, 2019.</p> <p>En este mapa elaborado por el IGAC se observa en color rojo el tramo en acuerdo, en fucsia la propuesta del IGAC, en color verde la propuesta del departamento del Caquetá, y en amarillo el trazado del límite según el departamento del Meta.</p> <p><b>5. Observaciones presentadas al informe de deslinde rendido por el IGAC.</b></p> <p><b>a. Departamento del Meta</b></p> <p>El departamento del Meta presentó sus observaciones al informe del IGAC en respuesta al traslado que la Comisión hiciera del mismo en diciembre de 2019. Entre las conclusiones más relevantes del documento presentado se encuentran las siguientes:</p> <p>“Si el IGAC en su informe técnico hubiera analizado y aplicado los límites del departamento del Meta con los de Guaviare y Caquetá de manera completa, íntegra y no parcial o fragmentada y en el sentido que indicó la ley (sic) 118 de 1959 y como el mismo IGAC lo ha mantenido en sus mapas a lo largo de su existencia, hubiese tenido que trazar el límite correctamente por la divisoria de aguas que se localiza a continuación del nacimiento del río Ajajú porque así lo quiso el legislador, y no como lo hizo, mediante una interpretación de la norma que inevitablemente conduce a vacíos e inconsistencias.”</p> <p>“La determinación de la Ley 118 de 1959 de establecer el sitio de nacimiento del río Ajajú como punto donde concurren los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá, marca un hito en la definición del límite</p>

que no le permite a este último avanzar en las pretensiones de extender sus límites más al norte de dicha concurrencia, ni al IGAC aceptar esas pretensiones sin transgredir la ley (sic) 118 de 1959, vigente en toda su contenido. Buscar una divisoria de aguas al norte del nacimiento del río Ajajú, implica regresarse por meridiana que señala la ley, como lo propuso el Caquetá, lo cual es absurdo; o regresarse por una divisoria de aguas como lo señala la ley, sino por una línea recta que corta drenajes, lo cual geográficamente es contrario a una divisoria de aguas, que es la propuesta de límites del IGAC, resulta todas luces antitécnico y violatorio de lo que establece la ley.”

**b. Departamento del Caquetá**

El departamento del Caquetá no presentó observaciones al informe presentado por IGAC.

**c. Departamento del Guaviare**

El departamento del Guaviare no presentó observaciones al informe presentado por IGAC.

**6. Fundamento jurídico.**

El proceso de diferendo limítrofe entre los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare se lleva a cat siguiendo lo dispuesto en las siguientes normas:

- Ley 1447 de 2011 “Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia”.
- Decreto 2381 de 2012, compilado por el Decreto 1170 de 2015, por el cual se reglamenta la Ley 144 de 2011.
- Resolución 1093 del 28 de agosto de 2015, por la cual se reglamenta el artículo 2.2.2.4.14 del Decreto 1170 de 2015.

**7. Límites legales vigentes de los departamentos en controversia**

- **Meta – Ley 118 de 1959, artículo 1:**

“Desde la confluencia del río Negro – que más adelante toma el nombre de Guayuriba- con la quebrada de Susumuco, se sigue por esta quebrada, aguas arriba, hasta su nacimiento. De ahí en dirección general Norte, por toda la cima, divorcio de aguas de las cuencas de los ríos Guatiquía en el Meta y Negro en Cundinamarca, pasando por los páramos “Atravesado” y “De los Burros”, hasta llegar al Páramo de Chingaza, en donde el lindero tuerce en dirección Este, primero, y luego hacia el Sureste, para seguir por el mismo divorcio de aguas del río Guatiquía, en el Meta, con los ríos Guavio y Humea, en Cundinamarca pasando por la Cuchilla de Gaque, por los Farallones de Gachalá y por la Cordillera de los Farallones, hasta encontrar el nacimiento del río Guacavía. De ahí, se sigue por el río Guacavía, aguas, abajo, hasta encontrar la desembocadura del caño Pecuca; de la confluencia de estos dos cursos, sigue

luego el límite, según una línea recta, aproximadamente 52.8 kilómetros de longitud y rumbo aproximado N. 8°.55’ E., hasta el punto en donde confluyen los ríos Guavio y Upiá y los territorios del Meta, Cundinamarca y Boyacá. De ahí sigue por el río Upiá, aguas abajo, hasta su desembocadura en el río Meta, y luego por éste aguas abajo, hasta su intersección con el meridiano 3° E., de Bogotá, punto en el cual concurren los territorios del Meta, Boyacá y Vichada. De ahí se sigue en dirección Sur, por dicho meridiano, hasta su intersección con los ríos Guaviare y Guayabero, punto en donde concurren los territorios del Meta, Vichada y Vaupés. Por el río Guaviare o Guayabero se sigue luego aguas arriba, hasta el punto en donde lo intercepta el meridiano que pasa por el sitio de nacimiento del río Ajajú o Apaporis. De ahí, por este meridiano, en dirección Sur, hasta el nacimiento del río Ajajú, punto en donde concurren los territorios del Meta, Vaupés y Caquetá. De ahí se sigue en dirección general N.W., por toda la cima de la cordillera que divide las aguas que van al río Guayabero de las que fluyen al río Caquetá, hasta el punto más alto del Cerro Neiva, en la Cordillera Oriental, sitio en donde concurren los territorios del Meta, Caquetá y Huila. De ahí se continúa, en dirección general N. E., por toda la cima o divorcio de aguas de la Cordillera Oriental, hasta el punto más alto, común a dicho divorcio y al de las aguas de los ríos Blanco, en Cundinamarca, y Nevado, y Manzanares, en el Meta. De ahí se sigue, en dirección general Este, por toda la cima de la hoya del río Blanco, hasta frente del nacimiento de la quebrada El Estado. De ahí se sigue por ésta, aguas abajo, hasta su confluencia con el río Negro, y por éste se sigue, aguas abajo, hasta la desembocadura de la quebrada Susumuco, punto de partida”.

- **Caquetá – Ley 78 de 1981, artículo 2:**

“[P]or el divorcio de las aguas de la Cordillera Oriental hacia el Sur hasta la más alta vertiente del río Fragua, sitio donde concurren los territorios de Huila, Cauca y Caquetá: este río aguas abajo hasta su desembocadura en el río Caquetá; río Caquetá aguas abajo hasta encontrar la desembocadura del río Yari o de los Engaños; de la desembocadura del río Yari o de Los Engaños hacia el Norte-Este sigue por la serranía o escarpa de la Araracuara y en la misma dirección hasta encontrar el cauce del río Ajajú o Apaporis; este río aguas arriba hasta su nacimiento, punto donde concurren los territorios de Meta, Guaviare y Caquetá; de ahí se sigue en dirección general Norte-Oeste por toda la cima de la cordillera que divide las aguas que van al río Guayabero de las que fluyen al río Caquetá hasta el punto más alto del cerro Neiva en la Cordillera Oriental, sitio donde concurren los territorios de Huila, Meta y Caquetá y de este cerro siguiendo por el filo de la Cordillera Oriental, de Norte a Sur, hasta el punto de partida.”

- **Guaviare – Ley 55 de 1977, artículo 2:**

“[P]or el norte, el sur y el occidente los mismos que hasta ahora ha tenido la Comisaría del Vaupés y por el oriente, partiendo de la desembocadura del caño Itacunema en el río

Apaporis en línea recta hacia el nordeste hasta encontrar las cabeceras del caño Arara, por éste bajando hasta su desembocadura en el río Vaupés, bajando el Vaupés hasta encontrar la desembocadura del caño Bacatí, sube el caño Bacatí hasta encontrar la trocha Trino Rodríguez que conduce a las cabeceras del caño Aceite, bajando por éste hasta encontrar su desembocadura en el río Papunagua, bajando éste hasta hallar la confluencia de los ríos Papunagua e Inirida, límite con la Comisaría del Guainía.”

**8. Consideraciones de la Submisión sobre la solución planteada por el IGAC**

Dentro del procedimiento del diferendo limítrofe surtido ante el IGAC, las partes llegaron a un acuerdo parcial que consta en el Acta de Deslinde suscrita el 13 de diciembre de 2018, en la cual manifestaron que están de acuerdo en que el nacimiento del río Ajajú se encuentra ubicado en las coordenadas: Latitud 1°37'03,835" N y 73°39'24,006" W.

Este acuerdo resulta fundamental, entre otros, porque justifica la participación del departamento del Guaviare en el procedimiento, toda vez que es en dicho punto donde concurren los límites de este departamento con Caquetá y Meta, a pesar de que el IGAC no hizo ninguna propuesta técnica de los límites de dicho departamento, contraviniendo su propia resolución.

En consecuencia, el conflicto limítrofe actualmente se centra en las diferencias entre los departamentos del Caquetá y Meta, específicamente en lo que tiene que ver con la divisoria de aguas mencionada en las dos leyes que fijan los límites de los dos departamentos, que al respecto señalan:

Ley 78 de 1981 (Caquetá)	Ley 118 de 1959 (Meta)
“(…) en la misma dirección hasta encontrar el cauce del río Ajajú o Apaporis; este río aguas arriba hasta su nacimiento, punto donde concurren los territorios de Meta, Guaviare y Caquetá: de ahí se sigue en dirección general Norte-Oeste por toda la cima de la cordillera que divide las aguas que van al río Guayabero de las que fluyen al río Caquetá hasta el punto más alto del cerro Neiva en la Cordillera Oriental, sitio donde concurren los territorios de Huila, Meta y Caquetá (…).” (Resaltado fuera del original)	“(…) Por el río Guaviare o Guayabero se sigue luego aguas arriba, hasta el punto en donde lo intercepta el meridiano que pasa por el sitio de nacimiento del río Ajajú o Apaporis. De ahí, por este meridiano, en dirección Sur, hasta el nacimiento del río Ajajú, punto en donde concurren los territorios del Meta, Vaupés y Caquetá. De ahí se sigue en dirección general N.W., por toda la cima de la cordillera que divide las aguas que van al río Guayabero de las que fluyen al río Caquetá, hasta el punto más alto del Cerro Neiva, en la Cordillera Oriental, sitio en donde concurren los territorios del Meta, Caquetá y Huila.” (Resaltado fuera del original)

Es claro que ambas leyes tomaron como puntos de referencia en el área en discusión tanto el nacimiento del río Ajajú como la cima de la cordillera que divide las aguas que van al río Guayabero de las que fluyen al río Caquetá.

Al respecto, el informe del IGAC propone, en resumen, el siguiente trazado de límite<sup>1</sup>:

“Partiendo del punto trifinio donde concurren los municipios de San Vicente del Caguán (Caquetá), Tello (Huila) y Uribe (Meta), (...) (Punto No. 1), corresponde al punto más alto sobre la cordillera Oriental; de aquí en línea recta al Punto No. 2 (...), punto ubicado sobre la cima de la divisoria de las aguas que van al río Guayabero de las que fluyen al río Caquetá, límite natural entre las áreas hidrográficas de La Orinoquía y La Amazonia, se continúa en dirección general Este, sobre ésta divisoria de aguas pasando por los siguientes puntos (...): [se especifican las coordenadas de los puntos 3 al 8]; el límite prosigue en dirección general Sur, sobre la divisoria de aguas antes mencionada (...) [se especifican las coordenadas de los puntos 9 al 20] prosiguiendo la línea limítrofe en dirección general Sur Este, sobre la cima de la divisoria entre las áreas hidrográficas de La Orinoquía y La Amazonia, pasando por los siguientes puntos (...): [se especifican las coordenadas de los puntos 21 al 50], hasta el nacimiento del caño Morrocoy (...) [coordenadas del punto 51], desde este punto se continúa en línea recta en dirección Sur Este hasta el nacimiento del río Ajajú, (...) (Punto No. 52)- (...), donde concurren los municipios de San Vicente del Caguán (Caquetá), Calamar (Guaviare) y La Macarena (Meta)”.

Con el trazado así propuesto por el IGAC se modificaría sustancialmente el límite legal vigente de los departamentos del Meta y del Caquetá, lo cual tendría sentido si el legislador no se hubiere ocupado previamente de definir los límites de los dos departamentos y estuviera el Congreso actual ante la necesidad de llenar un vacío normativo.

Dado que el artículo 8º de la Ley 1447 de 2011 establece que el trazado propuesto por el IGAC deberá ajustarse “más” a los textos normativos y, sólo en subsidio deberá apelar a la tradición y que las Leyes 78 de 1981 y 118 de 1959 se encuentran actualmente vigentes, por no haber sido objeto de derogatoria o modificación alguna por parte del Congreso de la República, es claro que son estas la principal fuente que debía consultar el IGAC y lo que le correspondía en el marco de su competencia era representar dichas normas en la cartografía respectiva, como claramente lo señala el artículo 3 de la precitada Ley 1447 de 2011.

A pesar de la claridad de los artículos 3º y 8º de la Ley 1447 de 2011, lo que se tiene en el informe del IGAC es que esta entidad ignoró lo dispuesto en las leyes que contienen los límites departamentales de Caquetá y Meta y, en lugar de proponer un trazado que se ajustara más a los textos normativos, decidió establecer nuevos criterios para la definición del límite como son la denominada “línea natural entre las áreas hidrográficas de La Orinoquía y La Amazonia” y el nacimiento del caño Morrocoy, los cuales no hacen

<sup>1</sup> Se omiten las coordenadas para facilitar la lectura y se aclara que para una adecuada ubicación en el mapa y la correcta comparación de los textos normativos vigentes y el límite propuesto por el IGAC debe tenerse en cuenta que la descripción de este último se hizo en sentido contrario a las manecillas del reloj, mientras que los límites vigentes sí siguen dicho sentido.

parte de la descripción de los límites dada por los legisladores del 59 ni del 81, ni corresponden siquiera con la cartografía o mapas que sirvieron de fundamento a las normas vigentes y que fue publicada por el IGAC.

De la simple lectura de las dos leyes vigentes es claro que la intención de los legisladores a la hora de describir los límites de los departamentos de Caquetá y Meta era que a partir del punto del nacimiento del río Ajajú debía tomarse en dirección al Noroccidente por la cima de la divisoria de aguas que interceptaba dicho punto, pero en ningún caso se puede extraer de las normas que el legislador hubiera previsto que a partir del nacimiento del río Ajajú hubiese que tomar una línea recta diagonal, contraria al concepto geográfico de divisoria de aguas, que buscara dicha divisoria en el punto del nacimiento del caño Morrocoy, distante muchos kilómetros del punto de nacimiento del río Ajajú.

De la lectura de los límites es claro que la propuesta del IGAC excede a todas luces su competencia por cuanto en su propuesta el Instituto tuvo en cuenta, además, otros criterios como la tradición, que no estaban previstos en la normatividad que determinó los límites, a pesar de que, cómo se señala en la Ley 1447 de 2011, esta debía ser la primera fuente para consultar a la hora de proponer el trazado limitrofe.

El IGAC señala que no existe una "conexión directa" entre los elementos del nacimiento del río Ajajú y la divisoria de aguas del río Guayabero y Caquetá señalados en las Leyes 118 de 1959 y 78 de 1981. No obstante, si de la inspección en terreno el IGAC concluía que la divisoria de aguas que intercepta el punto del río Ajajú no correspondía con la que en su momento el legislador, consideró que era la divisoria de aguas de los ríos Caquetá y Guayabero, porque era la que figuraba en los mapas del IGAC, lo que le correspondía a esta entidad era determinar a qué ríos corresponde efectivamente la divisoria de aguas que en efecto se encuentra en el punto de nacimiento del río Ajajú para propiciar la actualización del nombre de la misma en el texto normativo, pero no podía entrar a suplir la fuente legal acudiendo a criterios que no están previstos en las normas vigentes a las cuales está obligado a acogerse.

Dada la existencia y claridad de las normas vigentes, es decir las leyes 118/59 y 78/81, no se entiende la razón por la cual el IGAC en el acápite titulado "Análisis normativo" no sólo no hizo un análisis de las Leyes 78 de 1981 y 118 de 1959, sino que decidió centrar su estudio en dos normas de inferior jerarquía. En primer lugar, el **Decreto Nacional 1243 de 1967**, del cual reconoce en el mismo informe que tiene imprecisiones, por lo que no se entiende cómo, a pesar de tales imprecisiones se tomó como fundamento para marcar un punto que no está en la ley vigente. En segundo lugar, el IGAC tomó como fundamento normativo el **Decreto 218 de 1973**, por el cual se fijaron los límites de manera provisional del municipio de Vistahermosa, que, de acuerdo con lo señalado por el departamento del Meta en su escrito de observaciones al informe del IGAC, **no fue aprobado por la Asamblea Departamental**, por lo que **no tiene ninguna validez en el ordenamiento jurídico**.

De lo anterior, es claro que el análisis normativo efectuado por el IGAC no sólo resultó precario sino abiertamente contrario a lo dispuesto en los artículos 3º y 8º de la Ley 1447 de 2011 por cuanto no sólo omitió el análisis de los textos de las leyes vigentes, sino que, en su lugar, tomó los textos de una norma de inferior jerarquía sobre la cual reconoció allí mismo que contenía imprecisiones, así como los textos de

una disposición que no existe en el ordenamiento por no haber sido aprobada por la Asamblea Departamental del Meta de acuerdo con lo requerido en las normas vigentes de la época.

En consecuencia, de aceptarse por parte del Congreso de la República el trazado propuesto por el IGAC se estaría modificando sustancialmente la voluntad de los legisladores que nos antecedieron en esta dignidad y se estaría ignorando la historia cartográfica del mismo IGAC, creando una inseguridad jurídica para el país. Para estos efectos, se acude al histórico del mismo IGAC, creando una inseguridad jurídica para el país. Para estos efectos, se acude al histórico del mismo IGAC, creando una inseguridad jurídica para el país. Para estos efectos, se acude al histórico del mismo IGAC, creando una inseguridad jurídica para el país.



Fuente: Informe IGAC, elaborado por el departamento del Meta, 2019.

Cabe aclarar que el informe del IGAC señala que se observa en el mapa anterior un cambio en la línea limitrofe a partir de 1976, debido a que en la carta expedida en dicho año el modo de obtención de la cartografía cambió y se obtuvo a partir de imágenes de radar. De lo que se aprecia es claro que, en todo caso, en el mapa de 1976 se sigue tomando como límite la divisoria de aguas contigua al punto del nacimiento del río Ajajú y que no se trata de otra divisoria físicamente hablando, como sí ocurre en la propuesta que el IGAC puso a consideración del Congreso de la República en su informe, en la cual propone una divisoria de aguas distinta a la divisoria de aguas que figura en los mapas de la época de expedición de las leyes como la divisoria de aguas entre los ríos Guayabero y Caquetá, cartografía oficial de obligatoria consulta por el legislador.

Así las cosas, de la comparación de los cuerpos normativos vigentes y de la cartografía expedida por el IGAC se tiene que el legislador tuvo claridad acerca del hecho que la delimitación de los dos departamentos en esta área tenía dos puntos esenciales: el nacimiento del río Ajajú y la divisoria de aguas que allí se encuentra descrita. Son estos accidentes geográficos los que debieron ser tenidos en cuenta en el informe del IGAC y no de cualquier manera, sino íntegramente, máxime cuando no estamos ante el hecho de que alguno de estos dos elementos no existiera en el terreno.

Por otra parte, la primera conclusión del informe del IGAC destaca que "al comparar las líneas limitrofes entre los departamentos del Caquetá y Meta, con cartografías de diferentes años (del (sic) 1976 al 2008), se evidencia la similitud sobre el trazado de este límite coincidiendo a su vez con la propuesta limitrofe del departamento del Meta, siendo esta también similar al límite actual".

Llama la atención además, que el IGAC aceptó en el informe que los puntos tomados en campo del recorrido hecho de la propuesta del departamento del Meta "es coincidente con el límite que se maneja en la actualidad"<sup>2</sup> y, pese a ello, optó por tomar elementos distintos a los normativos y los observados en terreno y proponer un límite que difiere de lo verificado en campo respecto de la norma y que resulta sustancialmente distinto a ésta.

Así entonces, estando claro que el IGAC contaba con elementos normativos para trazar el límite, y que la propuesta técnica de la entidad territorial que buscaba mantener el límite fijado en las normas vigentes coincidió con la cartografía que históricamente ha expedido ese Instituto y con lo verificado en campo, lo que le correspondía al Instituto era determinar a qué ríos corresponde la divisoria de aguas que en efecto pasa por el punto del nacimiento del río Ajajú para que el legislador procediera en su momento a actualizar la denominación de la divisoria de aguas.

Pese a que no se trata de un criterio legal, el denominado "análisis del recurso hídrico", efectuado por el funcionario del IGAC que elaboró el informe, hubiera podido servir para determinar finalmente a qué ríos corresponde la divisoria de aguas que se encuentra en el punto del río Ajajú. No obstante, en este acápite del informe solo se encuentra la anotación que la divisoria de las aguas que desemboca al río Guayabero de las que fluyen al Caquetá corresponde igualmente con el límite entre las áreas hidrográficas de la Orinoquía y la Amazonía.

Pese a la relevancia del accidente geográfico de la divisoria de aguas para la sustancia del diferendo, en el informe no se ahonda en el asunto, ni siquiera en el denominado análisis del recurso hídrico y, además de la afirmación referida, sólo se incluye una tabla de las cuencas hidrográficas involucradas en la línea limitrofe y el mapa que recoge la propuesta del IGAC, pero no se hace un verdadero análisis de las divisorias de aguas existentes en el límite, ni se determina cuál es la que se encuentra actualmente en el punto del nacimiento del río Ajajú.

<sup>2</sup> Ver página 38 del informe del IGAC.

Por otra parte, en una de las conclusiones, el IGAC toma como elemento para la decisión adoptada el que supuestamente el departamento del Caquetá habría hecho más inversión sobre la zona, hecho este que, ni está debidamente comprobado, ni fue analizado de fondo en el informe, y que no corresponde con el procedimiento toda vez que no se trata de un análisis por inexistencia de límite legal, por lo cual no se requiere acudir a elementos externos a las leyes vigentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 1447 de 2011.

Por último, llama la atención la aclaración que hace el IGAC en la última conclusión del informe, según la cual los habitantes de la región que con el límite actual pertenecen al departamento del Meta que se identifiquen con el departamento del Caquetá pueden acudir al proceso de agregación o segregación de territorios, establecido en el artículo 12 de la Ley 1551 de 2012, toda vez que, si el Congreso de la República llegara a aceptar el trazado propuesto por dicha entidad no tendría que acudirse a dicho procedimiento. En consecuencia, no se entiende la razón por la cual se llega a dicha conclusión y no está clara su intencionalidad, por lo que se llama la atención al IGAC para que en los próximos informes que presente a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la H. Cámara De Representantes se limite a hacer estrictamente aquello que le fue encomendado por el legislador.

**9. Proposición**

Con fundamento en lo expuesto en este informe de ponencia, los miembros de la Subcomisión designada por la mesa directiva de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la H. Cámara De Representantes proponemos a los miembros de ésta y de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, no acoger el informe técnico radicado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" en relación con el deslinde entre los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare por no ajustarse a lo dispuesto en las leyes vigentes y, en consecuencia, no cumplir con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 3º de la Ley 1447 de 2011 y en el párrafo segundo del artículo 8º de dicha ley, por lo que se propone igualmente devolver el informe técnico al IGAC y ordenar a este Instituto mantener los límites entre los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare, tal y como figuran en los mapas actuales, sin que haya lugar a la aplicación de la figura del límite provisional previsto en el artículo 10 de la Ley 1447 de 2011.

Cordialmente,

ALEJANDRO VEGA  
Representante a la Cámara

RUBÉN DARÍO MOLANO  
Representante a la Cámara

# CARTAS DE COMENTARIOS

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2019 CÁMARA

*por medio [de la] cual se fortalece la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en las diferentes modalidades de contratación.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b> Secretario General Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 162/19 (C) “por medio [de la] cual se fortalece la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en las diferentes modalidades de contratación”.</p> <p>Señor secretario,</p> <p>Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 330 de 2020.</p> <p>Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta legislativa dispone:</p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto otorgar a la mujer embarazada herramientas para la protección de su derecho a la estabilidad laboral, como vía para asegurarle los ingresos económicos que le garanticen condiciones de vida dignas a ella y al que está por nacer o recién ha nacido, de conformidad con los estamentos constitucionales de igualdad y protección del Estado configurados en los artículos 13 y 43 de la Carta Política<sup>1</sup>.</p> <p><small><sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 330 de 2020.</small></p>	<p>Desde esta óptica, el proyecto de ley se compone de once preceptos adicionales relativos a: fuero de maternidad (art. 2°); conocimiento del estado de embarazo (art. 3°); adicionar el artículo 3 de la Ley 1610 de 2013 (art. 4°); medidas durante la vigencia contractual (art. 5°); sanciones (art. 6°); excepciones al empleador o contratante (art. 7°); protección del Estado (art. 8°); adicionar el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013 (art. 9°); provisionalidad en cargos de carrera (art. 10°); carrera administrativa de entidad en liquidación (art. 11); y finalmente, la vigencia (art. 12).</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1.</b> La iniciativa busca proteger a la mujer durante el período de embarazo y los seis (6) meses posteriores al alumbramiento, de ahí que sea relevante mencionar los mecanismos existentes en la normativa vigente que permiten garantizar la continuidad del aseguramiento en salud, bien si se trata de una trabajadora con vínculo laboral y el empleador reporte la novedad de terminación de este vínculo, o bien si se trata de una trabajadora independiente y pierde las condiciones para continuar como cotizante y reporta dicha novedad al sistema.</p> <p>Al respecto, el artículo 2.1.8.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece un período de protección laboral de uno (1) o tres (3) meses según los parámetros que se enuncian a continuación:</p> <p><b>Artículo 2.1.8.1. Período de protección laboral.</b> Cuando el empleador reporte la novedad de terminación del vínculo laboral o cuando el trabajador independiente pierda las condiciones para continuar como cotizante y reporte la novedad, el cotizante y su núcleo familiar gozarán del período de protección laboral hasta por uno (1) o tres (3) meses más contados a partir del día siguiente al vencimiento del período o días por los cuales se efectuó la última cotización.</p> <p>Durante el período de protección laboral, el afiliado cotizante y su núcleo familiar tendrán derecho a la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios por el período de un (1) mes cuando haya estado inscrito en la misma EPS como mínimo los doce (12) meses anteriores y de tres (3) meses cuando haya estado inscrito de manera continua durante cinco (5) años o más.</p> <p>Cuando durante el período de protección laboral al afiliado se le otorgue el Mecanismo de Protección al Cesante previsto en la Ley 1636 de 2013 y en el Capítulo 1, del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, el período de protección laboral cesará.</p> <p>Esta protección laboral garantiza que, durante el tiempo definido en la norma, toda persona pueda acceder a la prestación de los servicios de salud y una vez terminado el</p>
<p>período de protección laboral, el artículo 2.1.8.2 del citado decreto dispone el mecanismo de protección al cesante, que indica:</p> <p><b>Artículo 2.1.8.2. Protección en salud a través del mecanismo de protección al cesante.</b> Agotado el período de protección laboral, si lo hubiere, el afiliado que considere que cumple los requisitos para ser beneficiario del Mecanismo de Protección al Cesante, una vez radicada la solicitud deberá registrar en el Sistema de Afiliación Transaccional tal circunstancia. Una vez otorgado el mecanismo de protección al cesante, el afiliado cotizante y su núcleo familiar mantendrán la continuidad de la prestación de los servicios que venían recibiendo y las prestaciones económicas para el cotizante en el régimen contributivo.</p> <p>El afiliado cotizante que considere que cumple los requisitos para ser beneficiario del Mecanismo de Protección al Cesante deberá adelantar los trámites para la obtención de dicho beneficio de manera oportuna con el fin de que no afecte la continuidad de la prestación de los servicios de salud y en el evento de que no le sea otorgado el beneficio, hará uso de las otras medidas de protección previstas en el artículo 2.1.8.3 del presente decreto según corresponda.</p> <p>Otorgado el beneficio del mecanismo de protección al cesante, la entidad otorgante deberá reportar al Sistema de Afiliación Transaccional el inicio y la finalización del beneficio.</p> <p>En ningún caso, los pagos de los aportes al sistema de salud efectuados por las entidades otorgantes del mecanismo de protección al cesante podrán imputarse para cubrir períodos de mora en que hubiere incurrido el empleador o el cotizante independiente, por lo que la EPS no podrá interrumpir la prestación de los servicios de salud, sin perjuicio del cobro de las cotizaciones en mora que deba adelantar la EPS al aportante.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Hasta tanto entre en operación el Sistema de Afiliación Transaccional, el afiliado cotizante informará directamente a la EPS, la radicación de la solicitud para acceder al citado beneficio. La entidad otorgante reportará la novedad a la EPS correspondiente, al día siguiente de la inscripción del cesante en el registro de beneficiarios.</p> <p><b>2.2.</b> En cuanto al mecanismo de protección al cesante, la Ley 1636 de 2013 en su artículo 3° prevé que accederán a este, “[l]os trabajadores del sector público y privado, dependientes o independientes, que realicen aportes a las Cajas de Compensación Familiar”, en un lapso de mínimo “un año continuo o discontinuo en los últimos tres (3) años si se es dependiente, y por lo menos dos años continuos o discontinuos en los últimos tres (3) años si se es independiente”. Así mismo, el artículo 13 determina los requisitos que deben cumplir los desempleados para poder acceder a los beneficios de protección al cesante:</p> <p>[...] 1. Que su situación laboral haya terminado por cualquier causa o, en el caso de ser independiente su control haya cumplido con el plazo de duración pactado y no cuente con ningún otro, o no cuente con ninguna fuente de ingresos.</p>	<p>2. Que hayan realizado aportes un año continuo o discontinuo a una Caja de Compensación Familiar durante los últimos tres (3) años para dependientes y dos años continuos o discontinuos en los últimos tres (3) años para independientes.</p> <p>3. Inscribirse en cualquiera de los servicios de empleo autorizados, pertenecientes a la Red de Servicios de Empleo y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo.</p> <p>4. Estar inscrito en programas de capacitación en los términos dispuestos por la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>5. Adicionalmente, si ha realizado un ahorro al mecanismo de protección al cesante por un mínimo del 10% del promedio del salario mensual durante el último año para todos los trabajadores que devengan hasta dos (2) smmlv, y mínimo del 25% del promedio del salario mensual durante el último año, si el trabajador devenga más de 2 smmlv podrá acceder al beneficio monetario de que trata el artículo 12 de la presente ley [...].</p> <p>Ahora bien, conforme a lo contemplado en el artículo 12 de la aludida Ley, los trabajadores dependientes o independientes que cumplan con los requisitos de aportes a Cajas de Compensación Familiar, recibirán un beneficio que consistirá en aportes al Sistema de Salud y Pensiones, calculado sobre un salario mínimo legal mensual vigente (1smmlv) por un máximo de seis (6) meses. Es más, tendrán acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar en el caso de cumplir con todas las condiciones para poder acceder al derecho de esta cuota.</p> <p><b>2.3.</b> Se debe tener presente que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se encuentra prevista la movilidad entre regímenes, esto permite a los afiliados del Régimen Contributivo y Régimen Subsidiado focalizados en los niveles 1 y 2 del Sisbén cambiar de uno a otro régimen con todo su núcleo familiar, permaneciendo en la misma EPS, sin necesidad de hacer una nueva afiliación y sin que exista interrupción de la misma, tal y como lo indica el artículo 2.1.7.7 del Decreto 780 de 2016, a saber:</p> <p><b>Artículo 2.1.7.7. Movilidad entre regímenes.</b> La movilidad es el cambio de régimen dentro de la misma EPS para los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud focalizados en los niveles I y II del Sisbén y las poblaciones especiales de que trata el artículo 2.1.5.1 de la presente parte según corresponda.</p> <p>En virtud de la movilidad<sup>1</sup> los afiliados descritos en el inciso anterior podrán cambiar de un régimen a otro con su núcleo familiar, sin solución de continuidad, manteniendo su inscripción en la misma EPS [...].</p> <p>Lo anterior, posibilita continuar en la misma EPS y no interrumpir la prestación de los</p>

<p>servicios de salud.</p> <p>Igualmente, es importante indicar que el Decreto 064 de 2020 regula, entre otros aspectos, la afiliación de oficio para aquellas personas que cumplen con los requisitos para pertenecer a algunos de los regímenes del SGSSS, así:</p> <p>[...] Artículo 2.1.5.4. <b>Afiliación de oficio.</b> Cuando una persona no se encuentre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud o se encuentre con novedad de terminación de inscripción en la EPS, el prestador de servicios de salud o la entidad territorial, según corresponda, efectuará la afiliación de manera inmediata, según las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando la persona reúna las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, la registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional y la inscribirá en una EPS de dicho régimen.</li> <li>2. Cuando la persona declare que no cumple las condiciones para pertenecer al régimen contributivo y se encuentre clasificado en los niveles I y II del Sisbén, la registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional y lo inscribirá en una EPS del régimen subsidiado en el respectivo municipio.</li> <li>3. Cuando la persona declare que no cumple las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, y que no le ha sido aplicada la encuesta Sisbén o que no pertenece a alguna población especial de las señaladas en el artículo 2.1.5.1 del presente decreto, la registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional y la inscribirá en una EPS del régimen subsidiado que opere en el municipio de domicilio. Cuando se trate de afiliados a los que no les ha sido aplicada la encuesta del Sisbén, la entidad territorial deberá gestionar de manera inmediata el trámite necesario para la aplicación de la encuesta Sisbén al afiliado.</li> <li>4. La persona deberá elegir la EPS, de no hacerlo, el Sistema de Afiliación Transaccional seleccionará la EPS que tenga mayor cobertura en la jurisdicción. La entidad territorial o la Institución Prestadora de Servicios de Salud le informará a la persona dicha inscripción.</li> </ol> <p>Sin embargo, la persona podrá ejercer el derecho a la libre escogencia de EPS dentro de los noventa (90) días calendario contados a partir de la inscripción [...].</p> <p>De igual forma, el decreto especifica la afiliación del recién nacido, de los menores de edad y sus padres no afiliados a ninguno de los regímenes del Sistema:</p> <p>[...] Artículo 2.1.3.11. <b>Afiliación de recién nacido y de sus padres no afiliados.</b> Cuando los padres del recién nacido no se encuentren afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud o se encuentren con novedad de terminación de inscripción en la EPS, el prestador de servicios de salud, en la fecha de su nacimiento, procederá conforme a lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando alguno de los padres reúna las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional e inscribirá en una EPS de dicho régimen que</li> </ol>	<p>opere en el municipio de domicilio del padre obligado a cotizar y al recién nacido. Para realizar esta afiliación, el prestador deberá consultarla información que para tal efecto disponga el Sistema de Afiliación Transaccional.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Cuando los padres declaren, ante el prestador de servicios de salud, que no cumplen las condiciones para pertenecer al régimen contributivo y se encuentran clasificados en los niveles I y II del Sisbén o pertenezcan a alguna población especial de las señaladas en el artículo 2.1.5.1 del presente Decreto, registrará e inscribirá a los padres y al recién nacido, al régimen subsidiado, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.5.4 del presente decreto.</li> <li>3. Cuando a los padres no les ha sido aplicada la encuesta Sisbén o no pertenezcan a alguna población especial de las señaladas en el artículo 2.1.5.1 del presente decreto, y declaren, ante el prestador de servicios de salud, esta situación y que no cumplen las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, se registrará al recién nacido y a los padres en el Sistema de Afiliación Transaccional y los inscribirá en una EPS del régimen subsidiado que opere en el municipio de domicilio de los padres, quienes deberán solicitar, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la inscripción en la EPS, la aplicación de la encuesta Sisbén.</li> </ol> <p>Efectuada la inscripción y registro del recién nacido y de sus padres al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Sistema de Afiliación Transaccional notificará dicha novedad a la entidad territorial, a la EPS y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) de acuerdo con el Título 1 de la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En los casos señalados en los numerales 2 y 3, la entidad territorial verificará en un plazo no mayor a cuatro (4) meses, si la persona acredita las condiciones para pertenecer al régimen subsidiado, y en caso de que no cumplan, la entidad territorial reportará la novedad de terminación de la inscripción de los padres únicamente, y será efectiva desde el momento de su reporte. En aquellos lugares donde no es posible aplicar la encuesta Sisbén, el plazo de que trata el presente numeral, se contará a partir de la disponibilidad de la encuesta [...].</p> <p>Con base en lo anterior, las mujeres en estado de embarazo y después del parto sin capacidad de pago, los recién nacidos y sus padres no afiliados, cuentan con las herramientas para acceder a los servicios de salud en el lugar de su domicilio, siendo necesario precisar que a los afiliados al Régimen Subsidiado de Salud no se les pagan prestaciones económicas, pues estas solo se reconocen a los afiliados cotizantes del Régimen Contributivo.</p> <p>2.4. En lo que tiene que ver con el artículo 43 de la Constitución Política, es dable expresar que este alude a un "subsidio alimentario" y no a un "subsidio de maternidad" como se aprecia en la propuesta. Sobre este último, igualmente, no se encuentra ninguna definición ni claridad, ni tampoco se determina la fuente de financiación en los términos</p>
<p>del artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup>: "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" y, por ende, es factible que, dentro del iter legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:</p> <p>[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto", (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceputar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...]<sup>3</sup>.</p> <p>Bajo este entendido, se debe estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, para cumplir con lo referido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen</p> <p><sup>2</sup> Artículo 7°. <b>Análisis del Impacto Fiscal de las Normas.</b> En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...]. <b>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...].</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...]. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...]. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. [Énfasis fuera del texto].</p> <p><sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.</p>	<p>expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del "Marco Fiscal".</p> <p>A esto, dentro de lo que se ha venido tratando debe agregarse que la Corte Constitucional, ha sostenido:</p> <p>[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional<sup>4</sup>, es considerado como un <i>derecho prestacional y programático</i>, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor<sup>5</sup>, y por otra, <u>en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema [...]</u><sup>6</sup>. [Énfasis fuera del texto].</p> <p>En ese orden, se hace necesario analizar los aspectos económicos y establecer claramente los impactos fiscales que permitan determinar la viabilidad del "subsidio de maternidad", indicando su objeto, alcance, población objetivo, temporalidad, costos específicos, fuente de financiación y la entidad responsable de proveer dicho beneficio; para lo cual es indispensable, como ya se anotó, contar con el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>2.5. En materia de tiempos se dispone: "[...] <i>El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará el subsidio de que trata este artículo</i>". Frente a ello, es oportuno expresar que esta clase de cláusulas han sido caracterizadas como contrarias al ordenamiento jurídico. En efecto, sobre el límite en el tiempo de la potestad reglamentaria, la Corte ha enfatizado:</p> <p>[...] 48-. Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior<sup>7</sup>. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la</p> <p><sup>4</sup> Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.</p> <p><sup>5</sup> Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).</p> <p><sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.</p> <p><sup>7</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz &amp; Alfredo Beltrán Sierra.</p>

República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: "en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia"<sup>8</sup>.

Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al Presidente de la República (art. 189 numeral 11)<sup>9</sup>, por lo que su desconocimiento contraviene la Carta Política.

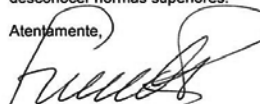
**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, se concluye que el proyecto de ley no define el "subsidio de maternidad", de ahí que se haga necesario establecer: objeto, alcance, población objetivo, temporalidad, valor, fuente de financiación, entidad responsable de proveer el beneficio, entre otros; así mismo, debe asegurarse la disponibilidad de los recursos, para lo cual es relevante contar con el pronunciamiento que a bien tenga expedir la Cartera de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, resulta del mayor interés el concepto que sobre el proyecto emita el Ministerio del Trabajo, por comprender este su ámbito de competencia.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.  
<sup>9</sup> Cfr., sobre este aspecto, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto), C-765 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), entre otras.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores.

Atentamente,

  
**FERNANDO RUIZ-GÓMEZ**  
 Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:  
 Viceministerio de Protección Social.  
 Dirección Jurídica

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 301 DE  
 2019 CÁMARA**

*por la cual se autoriza a la Asamblea del  
 departamento de Casanare para que ordene  
 la Emisión en pro del fortalecimiento de la  
 Universidad que trata la Ley 1937 de 2018 y se  
 dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C.,

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
 Secretario General  
 Cámara de Representantes  
 Edificio Nuevo del Congreso  
 Ciudad

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-08-04-2020 4:44:55 PM  
 Al contestar este No. 2020-EE-154969 FOL-2 ANEX-0  
 Origen: Asesores del despacho  
 Destino: Congreso de la República de Colombia / JORGE HUMBERTO MANTILLA  
 Asunto: Concepto al proyecto de ley No. 301 de 2019 Cámara


Referencia: Concepto a proyecto de ley No. 301 de 2019 Cámara

Respetado Doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 301 de 2019 Cámara "*Por la cual se autoriza a la Asamblea del departamento de Casanare para que ordene la Emisión de la estampilla en pro del fortalecimiento de la Universidad que trata la Ley 1937 de 2018 y se dictan otras disposiciones*".

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

  
**MARIA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ**  
 Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.R. Cesar Augusto Ortiz Zorro  
 Ponentes: H.R. David Racero Mayorca, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín



**Concepto a proyecto de ley No. 301 de 2019 Cámara "Por la cual se autoriza a la Asamblea del departamento de Casanare para que ordene la emisión de la estampilla en pro del fortalecimiento de la Universidad que trata la Ley 1937 de 2018 y se dictan otras disposiciones"**

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

**Objeto**

La iniciativa tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental de Casanare para que ordene la emisión de la estampilla en pro del fortalecimiento de la Universidad Internacional del Trópico Americano – Unitrópico, cuyas herramientas para transformar su naturaleza, carácter académico y régimen jurídico se encuentran previstas en la Ley 1937 de 2018. La destinación que el proyecto de ley establece para los recursos recaudados es del treinta por ciento (30%) para infraestructura, dotación y modernización tecnológica, y el setenta por ciento (70%) restante para capacitación, actividades misionales de pregrado y posgrado, investigación científica y acreditación institucional.

**Motivación**

La motivación del proyecto incluye argumentos como la situación económica del departamento de Casanare, utilizando cifras del DANE que demuestran que la actividad económica del departamento está centrada en la minería y los hidrocarburos, y que su PIB per cápita es el más alto de Colombia. Asimismo, la sustentación del proyecto incluye la situación actual de la Universidad, con datos como los ingresos de la Universidad, el número de estudiantes y gastos de infraestructura, inversión, dotación y modernización, lo cual nos indica que la universidad ha crecido de manera exponencial, y debido a que esta no cuenta con recursos públicos suficientes, se ha generado un déficit financiero que, de acuerdo con la motivación de la iniciativa, para 2019 fue de 138.919.942.

De modo que, ante la necesidad de cubrir recursos para financiar la educación superior del departamento, el proyecto de ley plantea la creación de la estampilla en los términos que señalan sus artículos.

**II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS**

Las estampillas constituyen un recurso válido en el propósito de asegurar mecanismos sostenibles de financiación de las instituciones de educación superior públicas. Como se sabe, las fuentes de financiación de las universidades oficiales, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 30 de 1992, son:

- "a) Las partidas que le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- b) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.
- c) Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.
- d) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título".

Por su naturaleza, esta fuente de financiación hace parte de las rentas mencionadas en el literal c) del artículo transcrito, y se consideran del nivel territorial. Al respecto, la Corte

Constitucional en la Sentencia C-768 de 2010, refiriéndose a la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup>, dice:

*"Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de "tasas parafiscales", en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado".*

Entonces, si bien las estampillas se autorizan mediante una ley de la República (orden nacional), su aprobación, reglamentación, recaudo y administración es facultad de las entidades territoriales y de los entes universitarios autónomos que se benefician de los recursos, lo cual explica que el Gobierno Nacional generalmente apoye y avale estas iniciativas, dado que no representan carga presupuestal, recomendando que se tenga presente el efecto de transmisión a los precios finales con los que los organismos públicos territoriales adquieren los bienes y servicios.

**• El caso de la Ley 1937 de 2018 y la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano**

La Ley 1937 de 2018 otorga herramientas al Ministerio de Educación Nacional (MEN), al departamento de Casanare y a la Asamblea Departamental del Casanare, para transformar la Naturaleza, Carácter Académico y Régimen Jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano y autoriza a la Asamblea Departamental ante iniciativa del gobernador a incorporar en la estructura administrativa del departamento a la Fundación Universitaria transformada que pasaría a llamarse la Universidad Internacional del Trópico Americano.

Antes de la incorporación a la estructura de la administración departamental, la citada Ley 1937 señala dos asuntos:

1. La obligación de que se constate la donación al Departamento de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes a nombre de entidades públicas y particulares dentro del patrimonio de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

La Sentencia C-051 de 2018 indicó al respecto que la mencionada donación de los derechos sobre los aportes no correspondía a una confiscación, puesto que, dada la naturaleza actual de la Fundación Universitaria, los recursos se encuentran afectados a la finalidad señalada en sus estatutos, con lo cual bastará con una anuencia escrita de los fundadores a que la Fundación Universitaria adquiera carácter público en la figura de ente universitario autónomo.

2. De acuerdo con la Sentencia C-051 de 2018, la transformación debe pasar por el proceso de aprobación del estudio de factibilidad que se le exige a cualquier nueva Institución de Educación Superior (IES) previsto en la Ley 30 de 1992. En otras palabras, solo hasta que el estudio de factibilidad haya sido aprobado por el Ministerio de Educación Nacional se podrá emitir la ordenanza que incorpora a la Universidad a la estructura de la administración departamental. Una vez aprobada la Ordenanza, el Ministerio de Educación Nacional dispondrá de seis (6) meses para incluir a la universidad en la lista de instituciones de educación superior oficialmente reconocidas.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 5 de octubre de 2006. Expediente 14527.

El artículo 59 de la Ley 30 de 1992 indica que la creación de universidades estatales u oficiales debe estar antecedida por la suscripción de un convenio entre la Nación y la Entidad Territorial respectiva, en el cual se establezca el monto de los aportes permanentes de una y otra, convenio que formará parte del estudio de factibilidad antes mencionado.

Tras la presentación y revisión de propuestas de las directivas de la Fundación Universitaria sobre la que sería la estructura de costos y el presupuesto de la futura universidad, el 30 de diciembre de 2019 se concretó la firma del Convenio de aportes, según el cual la financiación de la base presupuestal de la Universidad estará compuesta por \$16.000 millones de pesos de la Nación y \$2.500 millones de la Gobernación del Casanare.

Es del caso mencionar que los socios fundadores ya manifestaron la anuencia y en la tercera semana de julio de 2020 fue radicado en este Ministerio el estudio de factibilidad socio económica y sus documentos contentivos. Estas actividades constituyen el primer paso en la ruta de transformación a universidad pública. Se estima que una vez radicado el estudio de factibilidad en el MEN el proceso tome mínimo seis meses para completar el proceso de transformación. Al mismo tiempo, se encuentra en trámite el estudio sobre cómo proceder con la planta de empleos de la institución de educación superior.

En ese contexto, a la fecha la Universidad Internacional del Trópico Americano –Unitrópico no es una persona jurídica legalmente constituida, por lo que, hasta que no se cumplan los trámites y procedimientos indicados en este documento, así como aquellos involucrados en el proceso de análisis, recomendación y ajuste del estudio de factibilidad, no resulta procedente que el Ministerio de Educación Nacional se pronuncie sobre la viabilidad de la propuesta de crear la estampilla pro Unitrópico.

Adicionalmente, si bien es claro que existe un compromiso del Ministerio de Educación Nacional y la Fundación Universitaria en cuanto a la transformación de esta institución en una universidad pública, en los términos y con las herramientas ofrecidas por la Ley 1937 de 2018, no es menos cierto que se deben cumplir previamente las exigencias de calidad de esta Cartera de educación.

Así las cosas, para los efectos del trámite de aprobación del presente proyecto de ley, respetuosamente el Ministerio de Educación Nacional recomienda tener en cuenta que la iniciativa se estaría adelantando al curso de los procedimientos relacionados con el estudio de factibilidad y los demás requisitos exigidos por esta Cartera.

**III. RECOMENDACIONES**

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Ministerio de Educación Nacional respetuosamente considera necesario tener en cuenta que la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano se encuentra en proceso de transformación de su Naturaleza, Carácter Académico y Régimen Jurídico para ser Universidad Internacional del Trópico Americano la Universidad Internacional del Trópico Americano – UNITRÓPICO, es decir que a la fecha no es una persona jurídica legalmente constituida como una universidad pública, razón por lo cual la creación de la estampilla por parte de la Asamblea Departamental del Casanare debería estar condicionada al cumplimiento de los requisitos mencionados en las consideraciones de este documento.

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA ALCALDÍA DE BOGOTÁ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se crean oportunidades laborales a los jóvenes del país y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C.

170

Doctora:

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaría Comisión Tercera

Cámara de Representantes

[comision.tercera@camara.gov.co](mailto:comision.tercera@camara.gov.co)

Carrera 7 No 8-68 - Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 169/2019 de Cámara "Por medio del cual se crean oportunidades laborales a los jóvenes del País y se dictan otras disposiciones."

Respetada doctora Elizabeth:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el Capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, los cuales fueron realizados por la Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría de Hacienda Distrital y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (Anexo).

Sobre el particular, cabe señalar que la Administración Distrital considera viable la iniciativa legislativa y, de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se pueden comunicar al correo electrónico [fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co](mailto:fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co) o al número celular 312 433 0348.

Cordialmente,

  
LUISE RNESTO GÓMEZ LONDOÑO  
Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: 5 folios.

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS  
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO  
FECHA 09-06-2020**

**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** DESARROLLO ECONÓMICO INDUSTRIA Y TURISMO (DISTRITO CAPITAL)

**NÚMERO DEL PROYECTO:** 169-2020

EN CÁMARA: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: 2020  
EN SENADO: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: \_\_\_\_\_

**ORIGEN DEL PROYECTO:** CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
**FECHA DE RADICACIÓN:** 12/08/2019  
**COMISIÓN:** TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
**ESTADO DEL PROYECTO:** APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES.

**TÍTULO DEL PROYECTO**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OPORTUNIDADES LABORALES A LOS JÓVENES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

**AUTOR (ES)**

**HS. CARLOS EDUARDO GUEVARA V**  
**HS. AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS**  
**HS. ANA PAOLA AGUDELO GARCIA**  
**HR. IRMA LUZ HERRERA R.**

**OBJETO DEL PROYECTO**

Crear un régimen especial en materia tributaria en ciudades y municipios, para atraer inversión nacional y extranjera, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo juvenil.

**FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR**

**ES COMPETENTE**

Si  No

El Congreso de la República de Colombia es el ente competente para tramitar esta iniciativa de conformidad a su función legislativa de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los tramos de la legislación. Lo anterior, basado en el siguiente fundamento normativo:

- a. Diseñar, estructurar y promover la implementación de planes, programas y proyectos dirigidos a optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo en el Distrito capital para mejorar las condiciones de productividad, disminuir brechas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- b. Orientar, estructurar e implementar las políticas, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento de la oferta de trabajo por medio de acciones encaminadas a mejorar la formación del talento humano.
- c. Orientar, estructurar e implementar las políticas, programas y proyectos dirigidos al incremento de la demanda de trabajo a través de acciones que permitan la articulación efectiva con las necesidades del tejido productivo de la ciudad para incrementar la inserción laboral, disminuir el desempleo friccional y apoyar la productividad de las empresas de la ciudad.
- d. Gestionar y promocionar en diferentes instancias las marcas ciudad asociadas a empleo, formación para el trabajo e intermediación, para su posicionamiento y el fortalecimiento de las iniciativas de política relacionadas con el mercado laboral de la ciudad.
- e. Promover la democratización de las oportunidades en la colocación laboral de las entidades del Distrito Capital a través de herramientas que permitan apoyar el acceso de toda la población a oportunidades laborales, disminuir brechas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- f. Promover y sensibilizar sobre los derechos laborales de la población a los actores del mercado laboral de la ciudad mediante la divulgación de información que contribuya a mejorar al acceso a trabajo decente.
- g. Las demás que le sean propios o asignadas de acuerdo a la naturaleza de la dependencia."

En concordancia con las normas citadas, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como cabeza del Sector Desarrollo Económico Industria y Turismo y líder de la política pública de trabajo digno y decente es competente para pronunciarse acerca del presente Proyecto de Ley en el ámbito territorial, puesto que en el articulado de la iniciativa normativa en estudio están relacionados con las funciones de esta Secretaría, especialmente el componente de empleo.

Se resalta el esfuerzo de esta iniciativa toda vez que se relaciona directamente con el derecho al trabajo en el marco de la oportunidad laboral que apunta a la eliminación de barreras de acceso y eliminación de brechas de talento humano en el sentido que los jóvenes no cuentan con todas las oportunidades y garantías, sin embargo, no es claro cómo y de qué forma operaría ese régimen especial en materia tributaria, para lograr los objetivos propuestos.

**ANÁLISIS FINANCIERO**

N/A

**Constitución Política de Colombia.**

Artículo 114 - Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.  
**Ley 5ta de 1992 Reglamento del Congreso.**

**ANÁLISIS JURÍDICO**

De conformidad con el artículo 1° del Decreto Distrital No. 437 de 2016 la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto: "orientar y liderar la formulación de políticas de Desarrollo Económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital".

En concordancia con lo anterior, el artículo 2° ibidem establece entre otras funciones la descrita en los literales: "a. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica (...).h. Formular, orientar y coordinar la política de incentivos a la inversión nacional y extranjera. i. Formular, orientar y coordinar la política para la creación de instrumentos que permitan el incremento y la mejora de competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector informal de la economía de la ciudad, con miras a facilitar su inclusión en la vida económica, el desarrollo de condiciones que les garanticen su autonomía económica y el mejoramiento progresivo del nivel de vida. j. Formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos. (...)

La entidad cuenta con la Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo encargada de entre otras funciones de: "a. Diseñar, estructurar y promover la implementación de planes, programas y proyectos dirigidos a optimizar los servicios de gestión, orientación y colocación de empleo en el Distrito capital para mejorar las condiciones de productividad, disminuir brechas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. b. Orientar, estructurar e implementar las políticas, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento de la oferta de trabajo por medio de acciones encaminadas a mejorar la formación del talento humano." (...)

A su vez esta Dirección para el cumplimiento de sus objetivos, metas, propuestas y planes, tiene a cargo la Subdirección de Empleo y Formación, en el artículo 18° del Decreto Distrital 437 de 2016 que establece:

**"ARTÍCULO 18°. SUBDIRECCIÓN DE EMPLEO Y FORMACIÓN.** - Son funciones de la Subdirección de Empleo y Formación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, las siguientes:

**ANÁLISIS TÉCNICO**

De acuerdo con el Proyecto de Ley en estudio, el cual establece la creación de un régimen especial en materia tributaria en ciudades y municipios con la finalidad de atraer inversión nacional y extranjera, se identifica una contribución directa en materia de inclusión laboral de una población que hoy presenta barreras de acceso al mercado laboral, reflejadas en tasas de desempleo por encima del promedio distrital y nacional.

Así mismo, en virtud de lo anterior, se logra evidenciar lo siguiente:

- En cuanto al artículo primero no se tienen observaciones, así como tampoco manifestación alguna, toda vez que contenido del mismo es acorde con la necesidad del proyecto y es acorde la redacción de este.
  - En lo referente a los artículos segundo, tercero y cuarto no se tienen observaciones, así como tampoco manifestación alguna.
  - Respecto al artículo quinto el cual hace referencia a la garantía de formalización laboral, en cuanto a que los empleos nuevos directos generados por las empresas que quieran acceder a los beneficios tributarios estipulados en este Proyecto de Ley sean para la población que, en el último año, no tenga reportes de pagos al sistema de seguridad social integral, por ende, se sugiere bajar el tiempo de un año planteado por este Proyecto, teniendo en cuenta que los jóvenes con desempleo de larga duración pueden tener menor probabilidad de contratación por entrenamiento o actualización de saberes y por tanto disminuir el tiempo de aportes potenciaría el objetivo propuesto por el presente.
- En términos generales, se sugiere revisar los resultados de la evaluación de impacto de la implementación de la ley de primer empleo (Ley 1429 de 2010), ya que las medidas contenidas en esta ley se orientan a incentivar la formalización empresarial y laboral mediante mecanismos heterogéneos que no integran una estrategia específica de primer empleo como respuesta al desempleo juvenil, así mismo el documento CONPES 173, en el cual se recopiló la experiencia de iniciativas de empleabilidad juvenil, como la anteriormente mencionada, y que desarrolla los lineamientos considerados pertinentes para la ejecución de estrategias enfocadas a la mitigación del desempleo juvenil basados en el empoderamiento del joven como agente de desarrollo económico en su comunidad, mediante la inclusión de estos dentro de las discusiones de política pública y promoción de iniciativas de impacto social juveniles.
- En cuanto al artículo sexto frente a vigencia y derogatorias, el contenido de este no es de competencia de la Secretaría.

**COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO**


N/A

**¿GENERA GASTOS ADICIONALES?**

Si  No

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.  
 Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál  
 SI  No

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)  
 Apoya la iniciativa legislativa:  
 NO   
 SI  TOTAL  PARCIAL:   
 PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: \_\_\_\_\_  
 SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI  NO

Cordialmente;  
  
**MARÍA CAROLINA DURÁN PEÑA**  
 Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

	NOMBRE, CARGO O CONTRATO	FIRMA
Elaboró y Aprobó	Juan David Marín Montes/ Subdirector de Financiamiento e Inclusión Financiera	JDMM
Elaboró	Maricela Zabaleta Larios - Profesional Especializado /Oficina Asesora Jurídica	ML
	Nini Johana Serna / Subdirectora de Empleo y formación	NUS
	Angélica María Barón Fonseca/ Subdirectora de Intermediación, formalización y regulación empresarial	AMBF
	Angélica Segura Bonelli / Subdirectora de Emprendimiento y Negocios	NRD
Revisó:	Victoria Eugenia Coronado Rebolledo / Jefe Oficina Asesora Jurídica	
	Diana León Guerrero /Profesional Universitario Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo	DLG
	Javier Ignacio Játiva/ Profesional / Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo	JJU
Consolidó:	Juana Hernández / Asesora/ Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo	JH
	Leyla Andrea Gómez Alarcón / Contrato 283-2020 DS-SDDE	LAGA
Aprobó:	Ángela Artunduaga Tovar/ Asesora DS-SDDE	AMAT

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS  
 PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO**

FECHA: Junio de 2020

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Hacienda

NÚMERO DEL PROYECTO: 169

EN CÁMARA: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: 2019  
 EN SENADO: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: \_\_\_\_\_

ORIGEN DEL PROYECTO FECHA DE RADICACIÓN  
 COMISIÓN: Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público

ESTADO DEL PROYECTO: Trámite en Comisión

TÍTULO DEL PROYECTO  
 "Por medio del cual se crean oportunidades laborales a los jóvenes del País y se dictan otras disposiciones".

AUTOR (ES)  
 Honorable Senadores: Carlos Eduardo Guevara Villabón, Ana Paola Agudelo García, Aydee Lizarazo Cubillos y la Honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY  
 Crear un régimen especial en materia tributaria en ciudades y municipios, para atraer inversión nacional y extranjera, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo juvenil.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR.  
 Si No

ANÁLISIS JURÍDICO  
 Aunque la Secretaría Distrital de Hacienda aparece como sector Coordinador no es posible efectuar el análisis jurídico considerando que la propuesta está regulando aspectos que inciden en el impuesto a la renta que es de carácter nacional.

ANÁLISIS TÉCNICO  
 No aplica, dado el ámbito que tiene el proyecto de Ley.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO  
 La propuesta se compone de 6 artículos, con los cuales pretenden establecer un régimen especial que se otorgará a las sociedades de las ciudades o municipios cuyos índices de desempleo juvenil durante los cinco (5) últimos años anteriores a la constitución de la sociedad hayan sido superiores al 18% y a las que establezcan una nueva sucursal.  
 El régimen especial consiste en una tarifa especial del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios la cual será del 0% durante los primeros cinco (5) años, contados a partir de la constitución de la sociedad; y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años, la cual se otorgará a las sociedades comerciales que se constituyan dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia del proyecto de ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente y que demuestren un aumento del 5% del empleo directo generado para la población joven.  
 Así mismo indica que para acceder a este beneficio, dichas sociedades establecidas deberán garantizar que al menos el 20% de los empleos directos generados, sea para la población entre los 18 y 28 años.  
**Comentarios**  
 Es importante indicar que, en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI" aprobado recientemente por el Concejo de Bogotá, se incluye la ejecución de programas estratégicos, dirigidos a la población joven como por ejemplo:  
**"Artículo 13. Programas estratégicos. (...)**  
*Impactar al menos 3.500 emprendimientos de alto potencial de crecimiento o alto impacto a través del fortalecimiento del Fondo Cuenta Distrital de Innovación, Tecnología e Industrias Creativas (FITIC) para financiación, fomento y/o liquidez; principalmente enfocado a las MIPYMES con el ánimo de promover la transformación digital y la inclusión financiera y la innovación para detonar generación de empleo en industrias de oportunidad en el marco de la reactivación económica. como mínimo un 20% de la oferta será destinada a jóvenes."*

**"Programa 17. Jóvenes con capacidades: Proyecto de vida para la ciudadanía, la innovación y el trabajo del siglo XXI. Reducir el número de jóvenes que ni estudian ni trabajan, impactando especialmente a los jóvenes más pobres y vulnerables del Distrito en un trabajo intersectorial, considerando el fortalecimiento y ampliación de la oferta en educación media que ofrezca oportunidades de exploración, diversificación y orientación socio-ocupacional y habilidades que propendan el fomento del emprendimiento y otras alternativas productivas para los jóvenes, que les permita mejorar su tránsito a la educación superior; así como, una formación para el trabajo que les permita construir trayectorias laborales exitosas. Consolidar una oferta de educación terciaria en Bogotá-región que ofrezca diferentes oportunidades para los jóvenes, a partir de la generación de nuevos cupos en educación superior gratuitos y de calidad, apoyados con el fortalecimiento de la Universidad Distrital, condiciones que contribuyen con colocar laboralmente a los jóvenes con focalización en Ninis."**  
 Teniendo en cuenta la población objetivo a quien va dirigida la propuesta, consideramos que el sector coordinador debe ser Desarrollo Económico quien debería evaluar el impacto y la conveniencia para el Distrito Capital de esta propuesta.  
**Impacto Fiscal**  
 En la Exposición de Motivos se hace alusión al impacto fiscal de la propuesta, así:  
*"De conformidad con el artículo 7 de la ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que, no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa."*

### CARTA DE COMENTARIOS DE LA SECRETARÍA DE LA MUJER AL 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.

Bogotá, D.C.

170

Doctora: ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria Comisión Tercera
Cámara de Representantes
comision.tercera@camara.gov.co
Carrera 7 No 8-68 - Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 157/2019 de 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".

Respetada doctora Elizabeth:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el Capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, los cuales fueron realizados por la Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría de Hacienda Distrital, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Secretaría Distrital de la Mujer (Anexo).

Sobre el particular, cabe señalar que la Administración Distrital considera viable la iniciativa legislativa y, de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se pueden comunicar al correo electrónico fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co o al número celular 312 433 0348.

Cordialmente,

LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO
Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: 18 folios

#### GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si \_\_\_ No \_\_\_

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Teniendo en cuenta las acciones que propone el proyecto de Ley, este aspecto debe ser evaluado por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector.

Si \_\_\_ No \_\_\_

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

Le corresponde determinarlo a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

NO \_\_\_

SI \_\_\_

TOTAL \_\_\_ PARCIAL: \_\_\_

Cordialmente,

[Firma manuscrita]

JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTÉS
SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA
jramirez@shd.gov.co

#### FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO FECHA: Junio de 2020

SECTOR QUE CONCEPTÚA: HACIENDA

NÚMERO DEL PROYECTO: 157

EN CÁMARA: LEY [X] ACTO LEGISLATIVO [ ] AÑO: 2019
EN SENADO: LEY [ ] ACTO LEGISLATIVO [ ] AÑO:

ORIGEN DEL PROYECTO FECHA DE RADICACIÓN

COMISIÓN: Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público

ESTADO DEL PROYECTO: Ponencia positiva para primer debate

TÍTULO DEL PROYECTO

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

AUTOR (ES)

Partido Político: Cambio Radical

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

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 por una o varias mujeres en condición de vulnerabilidad, y que representen como mínimo la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR.

Si \_\_\_ No \_\_\_

ANÁLISIS JURÍDICO

La Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico deben concepcionar frente a este aspecto y en caso de ser necesario la Secretaría Jurídica Distrital.

ANÁLISIS TÉCNICO

Las Secretarías Distritales de Desarrollo Económico y de la Mujer (Coordinación compartida) son los responsables de evaluar este tema.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

La propuesta original se compone de 25 artículos y fue publicada oficialmente el 16 de agosto de 2019 ante la comisión Tercera de la Cámara de Representantes. Se radica ponencia positiva para primer debate y se propone un nuevo texto compuesto por 17 artículos, con los cuales se pretende:

a) Instituir 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.



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No. 20201700484721
Fecha: 20-07-2020

Página 1 de 1

Bogotá, D.C.

170

Doctor: SALIM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
salim.villamil@camara.gov.co
Carrera 7 No 8-68 - Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 157/2019 de 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".

Respetado Representante:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el Capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, los cuales fueron realizados por la Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría de Hacienda Distrital, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Secretaría Distrital de la Mujer (Anexo).

Sobre el particular, cabe señalar que la Administración Distrital considera viable la iniciativa legislativa y, de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se pueden comunicar al correo electrónico fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co o al número celular 312 433 0348.

Cordialmente,

LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO
Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: 18 folios

Proyectó: Jessica Andrea Jiménez Pothnis y Jorge Eduardo García - Profesionales Universitarios Contratistas DRP.
Revisó: Esteban Ferrer Díaz - Profesional Especialista en Gestión DRP.
Daron Guevara Villabón - Asesor del Despacho.
Aprobó: Jaime Andrés Flórez Murcia - Director de Relaciones Públicas

Edificio Lievano
Calle 11 No. 8-17
Código Postal: 111711
Tel. 3387000 - 3820660
Información Línea 195
www.gobiernobogota.gov.co

GDI - GPD - F032
Versión: 04
Vigencia:
02 de enero 2020



- b) Identificar 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) Direccional 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) Crear 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) Instaurar la Semana Nacional del Emprendimiento Femenino, como espacio de participación y reconocimiento del papel que juega la mujer emprendedora en la economía colombiana.
- f) Establecer 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) Implantar el Certificado "Creo en Ti" para los Grandes Contribuyentes que asumen un compromiso con las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.
- h) informe anual ante el Congreso de la República con la información establecida

en la presente ley.

A continuación, se presentan algunos puntos importantes del articulado:

**"Artículo 7º. Fondo de Inversión.** Créese un Fondo de Inversión como cuenta independiente y especial adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 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. (...) El Fondo se registrará por el Derecho privado y contará con un patrimonio constituido por los siguientes activos

(...)

(6) Aportes de las entidades públicas del orden nacional y territorial, de las entidades y empresas descentralizadas, de las empresas industriales y comerciales del estado, de las sociedades de economía mixta y de las entidades de naturaleza especial. Estos recursos podrán usarse para constituir subcuentas o compartimientos con destinación a convocatorias específicas." (Subrayado fuera de texto)

**Comentarios:**

No se indica si fuesen fuentes recurrentes o no. De todos modos, en caso de aprobarse el proyecto de Ley estos aportes deberán estar previstos dentro de

las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y no deberán afectar las metas de superávit primario del Distrito.

**"Artículo 8º: 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; sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo" (...) (Subrayado fuera de texto)

**Comentarios**

Aunque la propuesta está creando nuevas funciones que generan gastos para el Gobierno Nacional, los circunscribe a los objetivos establecidos en la regla fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Finalmente, en la Gaceta del Congreso 1040, se indica "En el trámite de

elaboración y estructuración del proyecto de ley se solicitó concepto al Mincomercio, el cual mediante oficio 2-2019-025474 del 30 de agosto de 2019, manifiesta la necesidad de "trabajar en una evaluación de costos y fuentes de financiamiento disponibles para la puesta en marcha de las acciones, especialmente aquellas relacionadas con el Fondo Creo en Ti, la administración del sello y los reconocimiento y beneficios asociados al mismo".

**Impacto Fiscal**

El Proyecto de Ley no contempla en la Exposición de Motivos los costos fiscales de la iniciativa, la fuente de ingreso con la que se financiaría dicho costo, análisis que debe contener todo Proyecto de Ley según lo establecido en el Artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

"(...) el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."; además, de que se deben incluir expresamente "(...) los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

Se requiere incluir en la Exposición de Motivos el análisis del Impacto Fiscal.

**GENERA GASTOS ADICIONALES?**

Si  No

**VALORACIÓN DEL GASTO.** En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Las Secretarías Distritales de Desarrollo Económico y de la Mujer (Coordinación compartida), deben evaluar si la propuesta genera gastos adicionales para la Administración Distrital.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector.

Si  No

**IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)**

Apoya la iniciativa legislativa:

NO:  SI:

TOTAL:  PARCIAL:

Le corresponde determinarlos a las Secretarías Distritales de Desarrollo Económico y de la Mujer (Coordinación compartida), siempre y cuando no impacte el Marco Fiscal de Mediano Plazo de Bogotá D.C.

Cordialmente,

JUAN MAURICIO RAMIREZ CORTÉS  
SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA  
jramirez@shd.gov.co

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS  
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO  
FECHA 09-06-2020**

**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** DESARROLLO ECONÓMICO INDUSTRIA Y TURISMO (DISTRITO CAPITAL)

**NÚMERO DEL PROYECTO:** 157

EN CÁMARA: LE  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: 2020  
EN SENADO: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: \_\_\_\_\_

**ORIGEN DEL PROYECTO:** CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**FECHA DE RADICACIÓN:**

**COMISIÓN:** TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**ESTADO DEL PROYECTO:** APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES.

**TÍTULO DEL PROYECTO**

"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"

**AUTOR (ES)**

H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS/ H.R. ÁNGELA PATRICIA SANCHEZ/ H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA /H.R. JOSÉ DANIEL LÓPEZ /H.R. CESAR AUGUSTO LORDUY /H.R. JOSÉ GABRIEL AMAR/H.R. MODESTO ENRIQUE AGUILERA/ H.R. ELOY CHICHI QUINTERO H.R. GLORIA BETTY ZORRO A./ H.R. KAREN VIOLETTE CURE / H.R. GUSTAVO HERNAN PUNTES /H.R. JULIO CESAR TRIANA / H.R. DAVID ERNESTO PULIDO / H.R. SALIM VILLAMIL QUESSEP /H.R. JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS /H.R. ATILANO ALONSO GIRALDO /H.R. JORGE MENDEZ HERNÁNDEZ H.R. HÉCTOR JAVIER VERGARAH./H.R. CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ /H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA /H.R. OSWALDO ARCOS BENAVIDES/ H.R. CARLOS MARIO FARELO /H.R. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR / H.R. NÉSTOR LEONARDO RICO R. H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO/H.R. OSCAR CAMILO ARANGO/ H.R. GILBERTO BETANCOURT/ H.R. MAURICIO PARODI DÍAZ /H.R. JORGE ENRIQUE BENEDETTI / H.R. KARINA ROJANO PALACIO /H.S. FABIÁN GERARDO CASTILLO /H.S. ARTURO CHAR CHALJUB H.S. RODRIGO LARA RESTREPO / H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA/ H.S. ANTONIO LUIS ZABARAIN G/ H.S. EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS/ H.S. JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA/ H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ/ H.S. GERMÁN VARÓN COTRINO /H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA S/

H.S. DAIRA DE JESÚS GALVIS /H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR /H.S. LUIS EDUARDO DÍAZ /H.S. TEMÍSTOCLES ORTEGA / H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA

**OBJETO DEL PROYECTO**

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.

**FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR**

**ES COMPETENTE**

Si  No

El Congreso de la República de Colombia es el ente competente para tramitar esta iniciativa de conformidad a su función legislativa de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los tramos de la legislación.

Lo anterior, basado en el siguiente fundamento normativo:

**Constitución Política de Colombia.**

Artículo 114 - Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**Ley 5ta de 1992 Reglamento del Congreso.**

**ANÁLISIS JURÍDICO**

De conformidad con el artículo 1° del Decreto Distrital 437 de 2016 la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto: "orientar y liderar la formulación de políticas de Desarrollo Económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital".

En concordancia con lo anterior, el artículo 2 ibidem establece entre otras funciones la descrita en los literales: "a. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la

actividad económica (...) c. Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. En este sentido, participará en la elaboración y ejecución de la política de generación de empleo y la competitividad de las personas discapacitadas. d. Coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de desarrollo económico sostenible tanto urbano como rural, en los sectores industrial, agropecuario, de comercio y de abastecimiento de bienes y servicios y de turismo de pequeña y gran escala. h. Formular, orientar y coordinar la política de incentivos a la inversión nacional y extranjera. i. Formular, orientar y coordinar la política para la creación de instrumentos que permitan el incremento y la mejora de competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector informal de la economía de la ciudad, con miras a facilitar su inclusión en la vida económica, el desarrollo de condiciones que les garanticen su autonomía económica y el mejoramiento progresivo del nivel de vida. j. Formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos. (...) n. Formular y coordinar políticas para propiciar la realización de convenios con organizaciones populares y de economía solidaria que implementen proyectos productivos y de generación de empleo. (...)

De esta Entidad hace parte la Subdirección de Emprendimiento y Negocios cuyas funciones se encuentran definidas en el artículo 17° del Decreto Distrital No. 437 de 2016 a saber:

**"ARTÍCULO 17°. SUBDIRECCIÓN DE EMPRENDIMIENTO Y NEGOCIOS. - Son funciones de la Subdirección de Emprendimiento y Negocios de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, las siguientes:**

a. Liderar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y estrategias para el desarrollo empresarial y el emprendimiento en todos los sectores económicos, mediante la elaboración de estudios y documentos para el diagnóstico y generación de propuestas que propendan por el fortalecimiento del ecosistema de emprendimiento de la ciudad, así como por el fortalecimiento de la productividad empresarial.

b. Orientar, estructurar, implementar y hacer seguimiento a los programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento empresarial en las diferentes etapas del desarrollo de las empresas con el fin de brindar capacitación, asistencia técnica y servicios empresariales integrales, financieros y no financieros, a la medida de las necesidades.

c. Gestionar y promocionar en diferentes instancias las marcas ciudad asociadas al desarrollo empresarial y al emprendimiento en todos los sectores económicos, para su posicionamiento y el fortalecimiento de las iniciativas de política de desarrollo económico de la ciudad.

d. Coordinar con entidades distritales y articular con entidades públicas y privadas de todos los niveles, el diseño y la implementación de estrategias para promover el desarrollo

empresarial y el emprendimiento en todos los sectores económicos, en particular el emprendimiento de oportunidad y de alto impacto.

e. Promover y sensibilizar a los ciudadanos del Distrito Capital sobre la importancia de la cultura emprendedora y los mecanismos de acceso a la oferta de servicios para el fortalecimiento empresarial y el emprendimiento, con el fin de mejorar la productividad del tejido empresarial de la ciudad.

f. Las demás que le sean propias o asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia."

En concordancia con las normas citadas, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como cabeza del sector Desarrollo Económico Industria y Turismo, es competente para pronunciarse acerca del presente Proyecto de Ley en el ámbito territorial, puesto que el articulado del mismo está relacionado con las funciones de esta Secretaría de Despacho, especialmente el componente de emprendimiento y negocios, empleo en el Distrito Capital.

El Proyecto de Ley en estudio, encuentra fundamento para su estructuración en las normas que a título enunciativo se citan a continuación:

- Artículos 38°, 333° y 158° de la Constitución Política de Colombia.
- 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 334 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 Superintendencia Financiera
- 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."

- 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"
- Código de Comercio.

El propósito principal de este Proyecto de Ley es la eliminación de barreras de acceso a las que se enfrentan mujeres en condición de vulnerabilidad como un esfuerzo para abrirles oportunidades y lograr una cultura emprendedora fortalecida para este grupo poblacional, destacando la importancia de su participación en la sociedad.

Resaltamos las bondades de esta iniciativa al establecer mecanismos que permiten fortalecer la independencia económica de la mujer y su capacidad de administrar los recursos, si bien, el Proyecto de Ley se fundamenta en bases jurídicas sólidas que destacan la importancia del rol que desempeña la mujer en la sociedad, teniendo en cuenta la oferta institucional que brinda la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico a través de la Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo y sus Subdirecciones: Emprendimiento y Negocios; Financiamiento e Inclusión Financiera; Empleo y Formación; Intermediación, Formalización y Regulación Empresarial, ha venido desarrollando estrategias y acciones que están proyectadas de forma transversal e incluyente a esta población.

**ANÁLISIS FINANCIERO**

N/A

**ANÁLISIS TÉCNICO**

La Dirección de Desarrollo Empresarial y Empleo de esta Secretaría tiene como objeto "Orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital con un enfoque de desarrollo humano y social" dentro de esta estructura encontramos la Subdirección de Emprendimiento y Negocios quien en relación al Proyecto de Ley consideran:

Que el objeto del Proyecto de Ley que consiste en desarrollar un conjunto de medidas administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas, que generen incentivos para la

<p>creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con el fin de promover y exaltar la participación de la mujer en la economía del país; es congruente con los logros de ciudad, planteados en el Plan de Desarrollo Distrital "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", relacionado principalmente con la reducción de la pobreza monetaria multidimensional y la feminización de la pobreza.</p> <p>En este contexto y de acuerdo con el análisis efectuado frente al Proyecto de Ley No. 157 de 2020, se observa que el objeto de este está enfocado en generar 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.</p> <p>Adicionalmente la propuesta está enfocada en el desarrollo técnico, operativo y financiero para la creación de una marca de país y/o sello denominado "Creo en Ti", como una estrategia de incentivos para la formalización y el fortalecimiento de MiPyMes principalmente desarrolladas por mujeres en condiciones de vulnerabilidad.</p> <p>Frente a esta estrategia, es necesario determinar que la aplicabilidad de esta a nivel territorial requerirá de un desarrollo jurídico, técnico y financiero que no depende exclusivamente del Sector Desarrollo Económico y del Sector Mujer; si no que se debe generar a través de una estrategia integral que requerirá una reglamentación y un desarrollo de marca específico para la ciudad, con un impacto económico importante y que debe ser contemplado a nivel distrital.</p> <p>Adicionalmente, y como está estipulado en la iniciativa, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá la propiedad intelectual del sello, por lo cual, a nivel territorial se requerirá el contrato de licenciamiento para uso y explotación comercial de marca. Por lo cual, para determinar la viabilidad y la articulación en dicha estrategia será necesario conocer las condiciones y/o reglamentación que se efectuó al respecto, para así mismo evaluar la viabilidad del uso de la misma a nivel Bogotá.</p> <p>Así, de acuerdo con lo observado en la justificación, las entidades que lideren estrategias asociados al objeto a nivel territorial, les corresponderá ofrecer programas de desarrollo social, realizar acciones de formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la promoción del emprendimiento femenino. Al respecto, conviene señalar que la ciudad a través de la Secretaría Distrital de la Mujer generó dentro del Plan Distrital de Desarrollo estrategias transversales que permitirán la articulación de diferentes sectores, entre los cuales se desarrollarán estrategias de emprendimiento y empleabilidad para coadyuvar a la autonomía económica de las mujeres. Lo que traduce, que ambos objetivos son concordantes.</p> <p>La Subdirección de emprendimiento y negocios de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de</p>	<p>acuerdo a las funciones establecidas por el Decreto Distrital No. 437 de 2016, cuenta con un equipo interdisciplinario, con el fin de coordinar con entidades distritales, entidades públicas y privadas de todos los niveles, el diseño y la implementación de estrategias para promover el desarrollo empresarial y el emprendimiento en todos los sectores económicos, en particular el emprendimiento de oportunidad y de alto impacto, buscando el beneficio de todos aquellos emprendedores y empresarios, que garantizan la atención a toda la población sin discriminación alguna.</p> <p>Dentro de las estrategias a desarrollar y encontrándonos en la formulación de los proyectos de inversión, es necesario señalar que se dentro de los programas estratégicos y acciones a desarrollar en marco de las funciones y competencias que le asisten a la Subdirección, se buscarán acciones específicas que coadyuven en la promoción y el fortalecimiento de emprendimientos y unidades productivas de micro, pequeñas y medianas empresas en la ciudad; desarrolladas por mujeres.</p> <p>Por su parte la Subdirección de Financiamento e Inclusión Financiera – SFIF considera posible su participación indirecta desde la competencia y funciones que reviste, respecto de los artículos 1, 13 y 19 del Proyecto de Ley No. 157 de 2019:</p> <p>(i) <b>Artículo 1. Objeto:</b> Dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo tipo de sociedad esté compuesta mayoritariamente por mujeres en condición de vulnerabilidad.</p> <p>La SFIF desarrolla programas de educación financiera que permiten generar nuevas ideas para la formación de unidades productivas en el sector económico del Distrito de Bogotá D.C. Al promover estos talleres, la población de emprendedores logra descubrir y explotar sus capacidades y cualidades; entre ellas: la iniciativa, decisión, creatividad, asunción de riesgos, tenacidad, autoconfianza, planificación y liderazgo. Esta labor genera un efecto positivo en un sector económico ante la posible apropiación de nuevos ingresos en lo que usualmente es impedimento para el sector informal y marginado.</p> <p>Incorporado el apoyo contiguo de la SFIF en la iniciativa propuesta, será incentivado el surgimiento de nuevas unidades productivas que, al llegar a constituirse como micro, pequeñas o medianas empresas se puedan acoger a los beneficios que propone el sello "Creo en Ti"; amparando la sostenibilidad y autonomía económica de las mujeres en condición de vulnerabilidad.</p> <p>Por medio de los programas de financiamiento e inclusión financiera se reforzarán los esquemas de educación financiera que aportarán al cumplimiento de los objetivos concentrados en su artículo 19.</p> <p>(ii) <b>Artículo 13 Financiamento:</b> "(...) fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas</p> <p>Artículo 19 del Decreto 437 de 2016.</p>
<p>empresas; cuyo tipo de sociedad esté compuesta mayoritariamente por mujeres en condición de vulnerabilidad."</p> <p>Los programas de educación financiera que desarrolla la SFIF son producto de las estrategias que buscan desvanecer el desconocimiento que sufre la población segregada de emprendedores, lo que repercute en el crecimiento y sostenibilidad de sus proyectos elevando el riesgo de su futuro para formalizarlas como MiPyMes. Como ha sido indicado, se ejecuta el acompañamiento para la formación, instrucción y desarrollo de habilidades con que se facilitará el acceso al financiamiento tradicional, productos financieros digitales e integración de nuevas tecnologías y metodologías de análisis de riesgo crediticio a favor de la ciudadanía que no cuenta con un historial de crédito o en su defecto carece de puntaje para alcanzar el recurso económico que impulsará la unidad productiva.</p> <p>Con la futura regulación, la SFIF evaluará la posibilidad de establecer estrategias de participación en beneficio de las mujeres en condición de vulnerabilidad que cuenten con el ánimo empresarial para el surgimiento y/o fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, por medio de los programas que estén vigentes para dicho momento, o por medio de la estructuración de nuevos programas, considerando el alcance e impacto en la ciudad de Bogotá D.C.</p> <p>Al promover las estrategias que incentiven la formación financiera en la población de mujeres beneficiadas de este proyecto de ley, se aporta al cumplimiento de los objetivos concentrados en su artículo 19, considerando las competencias, conocimientos y contactos comerciales como parte de la articulación interinstitucional para favorecer la inclusión y educación financiera de los ciudadanos que se arraiga en la SFIF. Todo ello apunta hacia la conclusión del crecimiento económico por medio de los programas de financiamiento e inclusión financiera.</p> <p>Finalmente la Subdirección de Intermediación, formalización y regulación empresarial, de acuerdo al análisis efectuado al Proyecto de Ley No. 157 de 2019 se observa que está enfocado a la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo tipo de sociedad esté compuesta mayoritariamente por mujeres en condición de vulnerabilidad, que estuvieron en el marco del conflicto armado colombiano, que han sido obligadas al desplazamiento forzado y su papel de restitución social, mujeres cabezas de familia, en este sentido lo que busca el proyecto es la inclusión de este género ya que como es de conocimiento y relevancia actual este sector es indiscutible dado su potencial de creación de empleo 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 que busca el proyecto de ley en mención.</p> <p>Desde esta subdirección se tienen implementadas estrategias las cuales son incluyentes para todas</p>	<p>las poblaciones y de la cual hacen parte la población objeto del presente Proyecto de Ley, entre estas acciones contamos con <u>la estrategia de prestar apoyo en la realización de eventos de intermediación de mercados</u>, esto a través de la suscripción de alianzas público – privadas, se apoyará la realización de eventos que sirvan para apalancar los procesos de comercialización de los productos y servicios de las unidades productivas, así como la consecución de negocios y el establecimiento de contactos y alianzas comerciales en las convocatorias realizadas por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, se invita a participar a los empresarios y/o unidades productivas de los diferentes sectores que se encuentren formalizadas y que tengan su producción en la ciudad de Bogotá.</p> <p>Así mismo a través del Programa de Sensibilización en Formalización Empresarial, se realizan visitas con un grupo de asesores quienes sensibilizan a los empresarios y comerciantes sobre los aspectos de la Formalización Empresarial, ventajas de la formalización y aclaran dudas en cuanto a los diferentes componentes del programa (legales, laborales, tributarios y permisos). Así mismo, se realiza diligenciamiento de ficha SUIM donde se caracteriza a la población teniendo en cuenta el género, condiciones físicas, económicas, nivel de escolaridad, poblaciones diferenciales, localidad, edad, tipo de discapacidad y otros aspectos. Por otra parte, se define el apoyo que requiere el empresario, así como la gestión y seguimiento por parte de asesores y consultores.</p> <p>Así mismo, se les invita a formar parte del comercio formal, enfatizando las ventajas y beneficios que conlleva trabajar desde la formalidad, adicionalmente los incentivamos a participar de los servicios y la oferta institucional de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. En este aspecto es importante resaltar que se puede realizar este tipo de acompañamiento ya que se observa que el objeto de este está enfocado en generar 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 y para culminar la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico en calidad de gestora del Espacio público en virtud del Decreto 552 de 2018, es la Entidad Distrital encargada de tramitar las solicitudes que presentan las personas (Naturales y Jurídicas) que quieran desarrollar <u>mercados temporales en el Espacio Público designados por el Protocolo de Aprovechamiento Económico de Espacio Público</u>.</p> <p>En este orden de ideas, el Protocolo es una herramienta por medio del cual las personas naturales o jurídicas que quieran aprovechar económicamente el espacio público del Distrito en zonas previamente delimitadas por el Administrador del Espacio Público en condiciones de seguridad, comodidad y de manera organizada para mercados destinados a la comercialización de bienes y servicios que promuevan la competitividad de actividades comerciales de fruticultores, librerías, anticuarios, joyeros, ferias de turismo, productores de objetos artísticos, tecnológicos y literarios.</p>

En el evento que un solicitante, requiera un Espacio Público de Aprovechamiento Económico mercado Temporal a Corto Plazo, desde la Subdirección de Intermediación, Formalización y Regulación Empresarial (SIFRE), lo invitamos a que se acerque a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, ya que estamos en la disposición de suministrar la información requerida sobre los trámites y requisitos para acceder al préstamo de estos espacios en la modalidad de mercados temporales, además contamos con la página Web en el link: [http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/archivos-adjuntos/PROTOCOLO\\_APROVECHAMIENTO\\_ECONOMICO\\_ESPACIO\\_PUBLICO%20%281%29.pdf](http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/archivos-adjuntos/PROTOCOLO_APROVECHAMIENTO_ECONOMICO_ESPACIO_PUBLICO%20%281%29.pdf), donde se encuentra disponible el Protocolo de Aprovechamiento Económico de Espacio Público, en el cual encontrará el formato de solicitud que debe diligenciar y las condiciones generales y requisitos que debe tener en cuenta para presentar solicitudes de aprovechamiento económico de espacio público.

**COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO**

Frente al Articulado del Proyecto de Ley, se efectúan los siguientes comentarios:

**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 "Creo 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 "Creo en Ti".

Frente a los párrafos del presente artículo, la viabilidad no depende ni está determinada por el Sector.

**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 Ti". Las Cámaras de Comercio coordinarán las actividades que se realicen para su conmemoración.

Comentario. Se considera viable y loable efectuar una estrategia integral en marco de las funciones y competencias de la Subdirección, que permita desarrollar en la ciudad, acciones efectivas en el marco de la Semana Nacional del Emprendimiento Femenino, para resaltar y promover micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres; lo anterior articulado a la oferta de servicios que desarrolle la Entidad.

La Subdirección de Financiamiento e Inclusión Financiera – SFIF considera posible su participación indirecta desde la competencia y funciones que reviste, respecto de los artículos 1, 13 y 19 del Proyecto de Ley 157/2019:

(iii) **Artículo 1. Objeto: Dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo tipo de sociedad esté compuesta mayoritariamente por mujeres en condición de vulnerabilidad.**

La SFIF desarrolla programas de educación financiera que permiten generar nuevas ideas para la formación de unidades productivas en el sector económico del Distrito de Bogotá D.C. Al promover estos talleres, la población de emprendedores logra descubrir y explotar sus capacidades y cualidades; entre ellas: la iniciativa, decisión, creatividad, asunción de riesgos, tenacidad, autoconfianza, planificación y liderazgo. Esta labor genera un efecto positivo en un sector económico ante la posible apropiación de nuevos ingresos en lo que usualmente es impedimento para el sector informal y marginado.

Incorporado el apoyo contiguo de la SFIF en la iniciativa propuesta, será incentivado el surgimiento de nuevas unidades productivas que, al llegar a constituirse como micro, pequeñas o medianas empresas se puedan acoger a los beneficios que propone el sello "Creo en Ti"; amparando la sostenibilidad y autonomía económica de las mujeres en condición de vulnerabilidad.

Por medio de los programas de financiamiento e inclusión financiera se reforzarán los esquemas de educación financiera que aportarán al cumplimiento de los objetivos concentrados en su artículo 19.

Adicionalmente en este sentido la subdirección de Emprendimiento y negocios destina recursos de su presupuesto de inversión para el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas de todos los sectores económicos, con el fin de mejorar la productividad; a través de procesos de formación, fortalecimiento, asistencia técnica y servicios empresariales e integrales a la medida de las necesidades; donde se velará por la inclusión económica de las mujeres de la ciudad. Sin embargo, por la misionalidad y la población objeto atendida, se debe revisar la viabilidad de dicha inclusión en torno a la regla fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

(iv) **Artículo 13 Financiamiento: "(...) fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas; cuyo tipo de sociedad esté compuesta mayoritariamente por**

**"mujeres en condición de vulnerabilidad."**

Los programas de educación financiera que desarrolla la SFIF son producto de las estrategias que buscan desvanecer el desconocimiento que sufre la población segregada de emprendedores; lo cual, repercute en el crecimiento y sostenibilidad de sus proyectos elevando el riesgo de su futuro para formalizarlas como MIPyMes. Como ha sido indicado, se ejecuta el acompañamiento para la formación, instrucción y desarrollo de habilidades con que se facilitará el acceso al financiamiento tradicional, productos financieros digitales e integración de nuevas tecnologías y metodologías de análisis de riesgo crediticio a favor de la ciudadanía que no cuenta con un historial de crédito o en su defecto carece de puntaje para alcanzar el recurso económico que impulsara la unidad productiva.

Con la futura regulación, la SFIF evaluará la posibilidad de establecer estrategias de participación en beneficio de las mujeres en condición de vulnerabilidad que cuenten con el ánimo empresarial para el surgimiento y/o fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, por medio de los programas que estén vigentes para dicho momento, o por medio de la estructuración de nuevos programas, considerando el alcance e impacto en la ciudad de Bogotá D.C.

Al promover las estrategias que incentiven la formación financiera en la población de mujeres beneficiadas de este proyecto de ley, se aporta al cumplimiento de los objetivos concentrados en su artículo 19, considerando las competencias, conocimientos y contactos comerciales como parte de la articulación interinstitucional para favorecer la inclusión y educación financiera de los ciudadanos que se arraiga en la SFIF. Todo ello apunta hacia la conclusión del crecimiento económico por medio de los programas de financiamiento e inclusión financiera.

Por último, es de suma importancia señalar, que en líneas generales el programa planteado por la norma es considerado estratégico y en concordancia en el marco de las funciones que desarrolla la Dirección Distrital de Desarrollo Empresarial y Empleo y sus respectivas subdirecciones; toda vez que la norma busca incentivar y desarrollar acciones que coadyuven en la promoción y el fortalecimiento de emprendimientos y unidades productivas en la ciudad, lo que a su vez promueve la consolidación del sistema productivo del Distrito.

**¿GENERA GASTOS ADICIONALES?**

Si  No

**VALORACIÓN DEL GASTO.** En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Para los estudios e implementación deberá existir presupuesto en las entidades de nivel nacional y distrital o asignación de presupuesto por parte de Hacienda Nacional y distrital.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Si  No

**IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)**

Apoya la iniciativa legislativa:

NO

SI  TOTAL  PARCIAL:

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: N/A

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI  NO

Cordialmente;

*M<sup>o</sup> Carolina Durán*

**MARÍA CAROLINA DURÁN PEÑA**  
Secretaria Distrital de Desarrollo Económico.



<p>Bogotá, D.C., <span style="float: right;">*1-2020-003543*</span></p> <p style="text-align: right; font-size: small;">Al responder cite este Nro. 1-2020-003543 martes, 09 de junio de 2020</p> <p>Director <b>Jaime Andrés Flórez Murcia</b> Director de Relaciones Políticas Secretaría Distrital de Gobierno Calle 11 No. 8- 17 Edificio Liévano Código Postal: 111711 Correo electrónico: <a href="mailto:proyectos.normativos.dsac@gmail.com">proyectos.normativos.dsac@gmail.com</a> <a href="mailto:jessica.jimenez@gobiernobogota.gov.co">jessica.jimenez@gobiernobogota.gov.co</a> <a href="mailto:cdi.radicador8@gobiernobogota.gov.co">cdi.radicador8@gobiernobogota.gov.co</a> Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto Proyecto de Ley No. 157 de 2019 Cámara de Representantes Radicado SDMujer: 2-2020-003009 Radicado Secretaría Distrital de Gobierno 20201700237281</p> <p>Respetado director Flórez</p> <p>En referencia al Proyecto de Ley No. 157 de 2019 “<i>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</i>”, esta Secretaría de conformidad con su misionalidad y funciones a cargo, según lo previsto en el Acuerdo Distrital No. 490 de 2012<sup>1</sup> y el Decreto Distrital No. 428 de 2013<sup>2</sup>, emite los siguientes comentarios:</p> <p><small><sup>1</sup> Acuerdo Distrital No. 490 de 2012, “<i>Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones</i>”.</small></p> <p><small><sup>2</sup> Decreto Distrital No. 428 de 2013, “<i>Por medio del cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de la Mujer, y se dictan otras disposiciones</i>”.</small></p>	<p style="text-align: center;"><b>FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FECHA: 9 de junio de de 2020</b></p> <p>SECTOR QUE CONCEPTÚA: Secretaría Distrital de la Mujer</p> <p>NÚMERO DEL PROYECTO: Proyecto de Ley 157 de 2019</p> <p>EN CÁMARA: LEY <input type="checkbox"/> 157 ACTO LEGISLATIVO <input type="checkbox"/> AÑO: 2019</p> <p>EN SENADO: LEY <input type="checkbox"/> ACTO LEGISLATIVO <input type="checkbox"/> AÑO: _____</p> <p>ORIGEN DEL PROYECTO: Cámara de Representantes</p> <p>FECHA DE RADICACIÓN: 14 de agosto de 2019</p> <p>ESTADO DEL PROYECTO: Aprobado Primer Debate Comisión III Cámara</p> <p>TÍTULO DEL PROYECTO</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p><i>“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”</i></p> </div> <p>AUTOR (ES)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 5px 0;"> <p>Partido Político Cambio Radical</p> </div> <p>OBJETO DEL PROYECTO</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>De conformidad con lo establecido en el texto del Proyecto de Ley, la iniciativa tiene por objeto: <i>“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</i></p> </div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p><i>en condición de vulnerabilidad, incrementar su desarrollo y crecimiento, y exaltando su participación en la economía del país”</i></p> </div> <p><b>FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>ES COMPETENTE Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>La competencia del Congreso de la República para presentar y tramitar esta iniciativa se fundamenta en el artículos 150 de la Constitución Política de 1991 que señala:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>“[...] Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes [...]”</i></p> <p>De igual forma, el artículo 6 de la Ley 5 de 1992, establece lo siguiente:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>“[...] ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación [...]”</i></p> <p>Por tanto existe competencia del Congreso de la República para tramitar la iniciativa.</p> <p>Aunado a lo anterior, la Secretaría Distrital de la Mujer fue creada mediante el Acuerdo Distrital No. 490 de 2012 y su estructura y funciones fueron establecidas por el Decreto Distrital No. 428 de 2013.</p> <p>De esa manera, la Entidad tiene por objeto liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos y el fomento de las capacidades y oportunidades de las mujeres.</p> <p>De ahí que el Sector Mujeres sea competente para analizar el Proyecto de Ley 157 de 2019 pues como se verá en los apartados de análisis técnico y jurídico, esta iniciativa desarrolla los componentes de desarrollo empresarial y de fomento de redes de mujeres productoras que integran el derecho de las mujeres al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad:</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> <p>ES COMPETENTE</p> </div>	<p>Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p><b>ANÁLISIS JURÍDICO</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>La Secretaría Distrital de la Mujer celebra el trámite de iniciativas que promuevan el empoderamiento y la participación efectiva de las mujeres en la economía del país, generando condiciones de autonomía y de promoción de sus derechos.</p> <p>Lo anterior, pues es necesario que el Estado diseñe acciones efectivas que permitan eliminar la discriminación contra las mujeres en los ámbitos público y privado, específicamente en el mercado laboral y en el acceso a la economía.</p> <p>Así, se revisará el Proyecto de Ley 157 de 2019 frente a las disposiciones normativas que integran el marco jurídico de protección de los derechos de las mujeres para analizar su viabilidad.</p> <p style="padding-left: 20px;">1. Marco normativo internacional en materia de derechos de las mujeres, relacionado con la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y del empleo</p> <p>La Convención para la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer- CEDAW, en su artículo establece en su artículo 10 que los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres, para garantizar la igualdad de derechos con los hombres en materia de educación.</p> <p>Esto incluye generar las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza y las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios.</p> <p>Aunado a lo anterior, el artículo 11 de la CEDAW busca garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en materia de empleo, en los siguientes términos:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>“(...) 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:</i></p> <p style="padding-left: 40px;">a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;</p> </div>

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;

c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;

d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo; (...)"

Igualmente, el Convenio 111 de la OIT, ratificado por Colombia el 4 de marzo de 1969 señala que en materia laboral se entenderá por discriminación lo siguiente:

"(...) A los efectos de este Convenio, el término **discriminación** comprende:

(a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación (...)"

Así, el artículo 2 del Convenio 111 de la OIT establece que los Estados formularan y llevaran a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto

En consecuencia los estados deberán:

"(...) b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política; c) derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política (...) e) asegurar la aplicación de esta política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional (...)"

De otra parte, en la **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer** realizada en Beijing en 1995 se reconoció que la eliminación de la violencia contra la mujer es esencial para la igualdad, el desarrollo y la paz y atribuye por primera vez responsabilidades a los Estados por dichos actos.

La discriminación contra la mujer se definió como " la manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la

dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo".

En esta Conferencia los Gobiernos participantes reconocieron su compromiso de "Promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo, y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo las causas estructurales de esta pobreza mediante cambios en las estructuras económicas, garantizando la igualdad de acceso a todas las mujeres, incluidas las de las zonas rurales, como agentes vitales del desarrollo, a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos"

Por lo anterior, se presentaron recomendaciones a los Estados, entre los que se destaca:

"(...) Elaborar y ejecutar programas contra la pobreza, incluidos programas de empleo, que mejoren el acceso de las mujeres que viven en la pobreza a los alimentos, incluso mediante la utilización de mecanismos adecuados de fijación de precios y de distribución;

Introducir medidas para integrar o reintegrar a las mujeres que viven en la pobreza y a las mujeres socialmente marginadas en el empleo productivo y en el entorno económico predominante, y asegurar el acceso pleno de las mujeres internamente desplazadas a las oportunidades económicas, así como el reconocimiento de las calificaciones y aptitudes de las mujeres inmigrantes y refugiadas;

Elaborar y aplicar políticas de enseñanza, capacitación y readiestramiento para las mujeres, en particular las jóvenes y las que retornen al mercado de trabajo, para impartirles conocimientos que permitan satisfacer las necesidades de un contexto socioeconómico cambiante, a fin de mejorar sus oportunidades de empleo; (...)"

Por su parte, el **Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (Comité CEDAW)** ha proferido las siguientes Recomendaciones a los estados, relacionadas con la eliminación de la discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral:

- Recomendación General No 13: Se alienta a los Estados Partes que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen el Convenio N° 100 de la OIT, con el fin de aplicar plenamente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

- Recomendación General No. 28: señala que la discriminación contra las mujeres basada en el género puede ser interseccional, es decir, puede darse simultáneamente con otros

factores tales como raza, etnia, religión o creencia, salud, status, edad, clase, casta y orientación sexual. El enfoque interseccional obliga a los Estados a adoptar medidas diferentes para los distintos grupos poblacionales de mujeres que sean sujeto de discriminación.

- Recomendación No. 31: consagra que los Estados Partes deberán incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal.

El Comité recuerda a los Estados Partes que la legislación, como las leyes generales que prohíben la discriminación, las leyes sobre la igualdad de oportunidades o los decretos sobre la igualdad de la mujer, puede ofrecer orientación respecto del tipo de medidas especiales de carácter temporal que deben aplicarse para lograr el objetivo o los objetivos propuestos en determinados ámbitos. Esa orientación también puede figurar en legislación referente específicamente al empleo o la educación. La legislación pertinente sobre la prohibición de la discriminación y las medidas especiales de carácter temporal debe ser aplicable al sector público y también a las organizaciones o empresas privadas<sup>3</sup>.

- Recomendación General No. 36: señala que la educación cumple una función esencial, transformadora y de empoderamiento en la promoción de los valores de los derechos humanos y se considera la vía para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Por lo que se recomienda a los Estados emprender reformas constitucionales o aprobar otras medidas legislativas adecuadas para asegurar la protección y el respeto de los derechos de las niñas y las mujeres a la educación, en la educación y mediante la educación.

La **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer**, también conocida como Convención Belém do Pará, surge ante la preocupación del sistema interamericano por la violencia contra la mujer como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres.

La Convención Belém do Pará concibe la eliminación de la violencia contra la mujer como una condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida.

<sup>3</sup> 30º período de sesiones (2004) Recomendación general N° 25

Esta Convención define la violencia contra la mujer como "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado"

2. Disposiciones nacionales y distritales que desarrollan la no discriminación y la igualdad de oportunidades para las mujeres en material laboral y de emprendimiento

A nivel nacional se han expedido una serie de normas que fomentan el acceso al empleo en condiciones de igualdad para las mujeres.

Así, la Ley 590 de 2000 tiene por objeto "Promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos"

En el parágrafo 2 del artículo 2 especifica que los estímulos beneficios, planes y programas dirigidos a las micro, pequeñas y medianas empresas, deben estar dirigidos especialmente a las mujeres:

"Los estímulos beneficios, planes y programas consagrados en la presente ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos, y favorecerán el cumplimiento de los preceptos del plan nacional de igualdad de oportunidades para la mujer"

Así mismo, en el numeral 6 del artículo 23 de la Ley 590 de 2000 se determinó que el El Consejo Administrador del Fomipyme deberá determinar "los eventos para los cuales el Fomipyme organizará fondos de capital de riesgo, y los mecanismos necesarios para su funcionamiento, priorizando proyectos ubicados en las regiones con mayor NBI y/o liderados por población vulnerable como mujeres cabeza de hogar, desplazados por la violencia, comunidades de frontera y reservas campesinas"

Asimismo, la Ley 823 de 2003, "Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres" y que tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado, establece que con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos en condiciones de igualdad, el Gobierno Nacional deberá:

"(...) 2. Diseñar programas de formación y capacitación laboral para las mujeres, sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres. (...) 3. **Brindar**

**apoyo tecnológico, organizacional y gerencial a las micro, pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres y a las que empleen mayoritariamente personal femenino.**

A nivel Distrital existen disposiciones que desarrollan los derechos de las mujeres, entre estos el derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad y que se articulan con las disposiciones del proyecto de ley que buscan impulsar iniciativas en procura de la independencia económica de la mujer y su formación académica para el liderazgo empresarial.

De esa manera, el Decreto 166 de 2010 por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital- PPMEG, y se dictan otras disposiciones, señala en su artículo 6 el objetivo general de la Política:

*“Reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres que habitan en el Distrito Capital, de manera que se modifiquen de forma progresiva y sostenible, las condiciones injustas y evitables de discriminación, subordinación y exclusión que enfrentan las mujeres en los ámbitos público y privado, promoviendo la igualdad real de oportunidades y la equidad de género en el Distrito Capital”.*

El mismo Decreto en el artículo 7 dispuso como un objetivo específico de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género del Distrito Capital, la necesidad de:

*“Avanzar en la transformación progresiva y sostenible de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas, necesarias para lograr la efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la equidad de género en el Distrito Capital”.*

Adicionalmente, en su Artículo 9° literal 1) se consignan los lineamientos transversales de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital que dispone que la *“Sensibilización, capacitación y formación en el enfoque de derechos y de género a servidoras y servidores públicos de las entidades distritales y locales, así como a las ciudadanas y los ciudadanos del Distrito Capital”.*

En ese sentido, el artículo 11 del Decreto Distrital 166 de 2010 contempla los derechos de las mujeres como uno sus ejes estructurales, partiendo del reconocimiento de que los derechos de las mujeres son universales, indivisibles e integrales. Por tanto, se han priorizado 8 derechos para facilitar la identificación de las problemáticas que enfrentan las mujeres en la ciudad de Bogotá, entre estos el derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, de la siguiente manera:

*“d) Trabajo en condiciones de igualdad y dignidad. Promueve el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres, en los ámbitos del empleo formal y no formal, remunerado y no remunerado, así como el reconocimiento social, económico y simbólico*

*del trabajo que realizan las mujeres en la ciudad, destacando las potencialidades y saberes que han acumulado en las actividades de producción y reproducción”*

Este derecho se desarrolla a través de los componentes: (i) Acceso al trabajo formal, estable y en equidad; (ii) Desarrollo empresarial y acceso al trabajo con enfoque de derechos y de género; y (iii) Fomento de redes de mujeres productoras integradas a los circuitos económicos de la ciudad. Estos componentes se definen en los siguientes términos:

**“d.1. Acceso al trabajo formal, estable y en equidad.** *En cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales de la OIT, ratificados por Colombia, de los preceptos constitucionales y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Distrito pondrá en marcha medidas, procesos y procedimientos para garantizar la equidad de género en el acceso, desempeño y remuneración justa del trabajo formal al interior de la Administración, así como la promoción y seguimiento en el ámbito privado.*

**d.2. Desarrollo empresarial y acceso al trabajo con enfoque de derechos y de género.** *El propósito es el diseño, orientación, desarrollo y seguimiento de programas y proyectos distritales y locales que propendan por la inclusión económica y social de las mujeres productoras, redes y organizaciones de mujeres productoras, en procesos que integran formación para el trabajo, comercialización y financiamiento, con enfoque de derechos y de género, en cumplimiento de la Ley 1232 de 2008, “Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones”.*

**d.3. Fomento de redes de mujeres productoras integradas a los circuitos económicos de la ciudad.** *Busca promocionar y fortalecer las redes y organizaciones de mujeres productoras, en su integración a sectores empresariales, comerciales y tecnológicos que les permitan ampliar sus oportunidades de inserción en las cadenas y circuitos económicos distritales y de integración regional para la competitividad, entre Bogotá, D.C., y el Departamento de Cundinamarca.”*

Igualmente, el Acuerdo Distrital 584 de 2015<sup>4</sup> por medio del cual se adoptan los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y fija como

<sup>4</sup> Acuerdo Distrital 584 de 2015, aprobado el 30 de marzo de 2015, por medio del cual se adoptan los lineamientos de la política pública de mujeres y equidad de género en el distrito capital y se dictan otras disposiciones.

objetivo general de esta política, garantizar los derechos de las mujeres en su diversidad con el fin de contribuir a la eliminación de la discriminación, la desigualdad y la subordinación<sup>5</sup>.

El mencionado Acuerdo establece entre los objetivos específicos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género<sup>6</sup>, superar los estereotipos y prácticas sociales, culturales, religiosas o ideológicas que reproducen discriminación, desigualdad y subordinación en las mujeres y garantizar el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

**3. Conclusiones frente a la viabilidad del Proyecto de Ley 157 de 2017 de conformidad con el marco normativo descrito**

El Proyecto de Ley 157 de 2017 define su objeto como desarrollar *“medidas administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas, para incentivar 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”.*

Entre las medidas consagradas se encuentra la creación del Sello Creo en Ti, definido 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”.*

Sin embargo, el Proyecto de Ley no señala cuales son los incentivos para la formalización y fortalecimiento de las empresas compuestas mayoritariamente por mujeres. De esa manera se sugiere señalar de manera puntual qué incentivos se generarían a través de la creación del mencionado Sello.

Además, con el ánimo de fortalecer la autonomía y los derechos de las mujeres, se recomienda fortalecer el Proyecto de Ley frente a la generación de igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado empresarial y laboral.

Aunado a lo anterior, si bien el Proyecto de Ley cita en la exposición de motivos algunas disposiciones que integran la normatividad nacional presentada en este concepto, en el articulado y en la exposición de motivos no se menciona de manera clara, cómo se articula la iniciativa con las medidas ya existentes para la promoción del emprendimiento por parte de las mujeres y del acceso en condiciones de igualdad al mercado laboral y al ámbito empresarial.

<sup>5</sup> Artículo 4 del Acuerdo Distrital 584 de 2015.  
<sup>6</sup> Artículo 5 del Acuerdo Distrital 584 de 2015

Esta articulación debe ser expresa pues el sistema jurídico debe caracterizarse por su unidad, coherencia y armonía, según lo establecido por la Corte Constitucional, entre otras en la Sentencias C-037 de 2000:

*“La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.”* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

De esa manera si bien se reconoce la importancia de impulsar iniciativas legislativas que promuevan el empoderamiento económico de las mujeres como forma de combatir la discriminación, estas iniciativas deben armonizarse con algunas de las ya existentes o señalar de manera concreta como las modifican o sustituyen.

En conclusión, para fortalecer la viabilidad del Proyecto de Ley se recomienda: (i) establecer de manera clara qué incentivos se generarían a través de la creación del mencionado Sello creo en Ti y de las demás disposiciones de la iniciativa; y (ii) señalar cómo se articula la iniciativa con las demás medidas existentes en la legislación nacional sobre el tema.

**ANÁLISIS FINANCIERO**

Si bien el Proyecto de Ley no establece medidas que impacten directamente en términos presupuestales a la Secretaría Distrital de la Mujer, se advierte que el artículo 3 de la iniciativa señala lo siguiente:

*“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.

En consecuencia, el Proyecto de Ley prevé que a nivel territorial como en el caso del Distrito Capital se diseñen instrumentos de política pública que fomenten la creación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

De igual forma, se advierte que el artículo 13 del Proyecto de Ley frente a su financiamiento consagra lo siguiente:

*"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 "Creo 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 (...)"*

De esa manera, el Proyecto de Ley puede generar costos, que deberán ser analizados por el Sector de Desarrollo Económico como entidad competente para formular y hacer seguimiento a la política pública en materia de emprendimiento y al Sector Hacienda.

ANÁLISIS TÉCNICO

A continuación, se presentan las observaciones técnicas frente al Proyecto de Ley orientadas a fortalecer la viabilidad técnica de la iniciativa.

El Proyecto de Ley 157 de 2019 no es claro en su articulado sobre los incentivos a las empresas y a la generación de nuevos emprendimientos.

Este proyecto está dividido en tres capítulos: I. Disposiciones Generales II. Sello "Creo en ti" III. Promoción del Emprendimiento Femenino.

El proyecto de Ley no modifica las acciones ya en curso y futuras de la Administración Distrital en la materia.

Así, aunque el objetivo del Proyecto de Ley es incentivar la creación y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, no se menciona de manera específica cómo será el desarrollo de este objetivo ni cómo se dará el incentivo a las micro, pequeñas y medianas empresas, o como serán beneficiados los emprendimientos liderados por mujeres en sus diferencia y diversidad.

De igual forma, el Sello Creo en Ti está enfocado en las micro, pequeñas y medianas empresas cuya composición sea mayoritariamente de mujeres, no obstante no es claro cuál es el objetivo específico del sello ni cuáles son los impactos en los emprendimientos de las mujeres, ni cómo esto lleva a incentivar y/o fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

Es importante señalar que la iniciativa no especifica los beneficios que tendrían las empresas ni las mujeres, y como se advirtió en el acápite de análisis financiero, a partir de lo establecido en los artículos 3 y 13 del proyecto, puede generar gastos adicionales a los entes territoriales en los galardones propuestos.

De igual forma, el proyecto de ley busca promover el emprendimiento femenino como una oportunidad para la transformación económica y social, aunque aclara que su enfoque es corregir fallas de mercado que enfrentan en la práctica dichos emprendimientos para su crecimiento y consolidación.

De la finalidad del proyecto de ley se resalta el reconocimiento de la importancia de promover la participación de las mujeres en la economía del país, de manera específica, el fomento de proyectos de emprendimiento que cada día cobran más auge en la economía del país. No obstante, consideramos que este tipo de iniciativas ponen de presente dos aspectos que se contraponen:

Por un lado, el desarrollo de una clara acción afirmativa en favor de las mujeres, la cual responde a los mandatos constitucionales y legales para lograr una equidad y disminuir las brechas de acceso a las oportunidades. Esto redundaría en un equilibrio, acceso a las oportunidades y fortalecimiento de sus capacidades. Así las cosas, en la medida en que los objetivos que plantea la iniciativa parlamentaria se logren permitiría a muchas mujeres emprendedoras avanzar en la garantía de sus derechos.

Por el otro lado, evidencia las implicaciones que tiene para muchas mujeres asumir los costos administrativos, financieros, contables y de sostenibilidad de proyectos productivos al crear empresa o sostener la pequeña o mediana empresa a cargo.

Si bien, la iniciativa puede significar un avance, también puede generar riesgos en el evento en que las mujeres no solo quedarían con un emprendimiento sin resolver, sino que muchas de ellas terminarían atadas a créditos, condiciones del sistema financiero o requerimientos que resultan a su turno en mayores desventajas, exclusiones y una acción con daño.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

- Se sugiere modificar el artículo 9 sobre población beneficiaria, ampliando las categorías denominadas "mujeres vulnerables" pues no tiene en cuenta las mujeres en sus diferencias y diversidad, sus vulnerabilidades específicas y deja por fuera de los beneficios de dicho proyecto de Ley a poblaciones como la de mujeres pertenecientes a comunidades étnicas.
- Se recomienda incluir en el Capítulo II de manera específica los beneficios que tendrán las empresas una vez tengan el sello, y cómo se hará articular la participación de los diferentes actores involucrados, Gobierno Nacional, autoridades locales y las micro, pequeñas y medianas empresas.

GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si  No  Por qué?

Se debe estimar el apoyo a las mujeres emprendedoras de Bogotá, el costo del sello y los eventos propuestos por este proyecto de Ley en el ente territorial.

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior Indique ese gasto adicional a que corresponde. Pueden ser atendidas por el presupuesto del sector

Si  No  ¿Por qué? No es de competencia específica del Sector Mujeres

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO

SI \_\_\_\_\_ TOTAL \_\_\_\_\_ PARCIAL:  (Siempre que se tengan en cuenta los comentarios presentados en el concepto jurídico y técnico y las modificaciones al articulado)

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: \_\_\_\_\_

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI  NO

Atentamente,

**Diana Rodríguez Franco**  
Secretaria Distrital de la Mujer

Con copia a: Secretaria Distrital de Hacienda, Dirección: Carrera 39 N° 25-50, Correo electrónico: [jnramirez@shd.gov.co](mailto:jnramirez@shd.gov.co)

**CARTA DE COMENTARIOS MPC - MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se establece el Día Nacional de la Niñez y la Adolescencia Indígena Colombiana y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá 04 de agosto de 2020

MPC\_0512020

Honorable Representante  
**GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**  
 Presidente  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES.**

Ref: Constancia ejercicio autónomo de las autoridades tradicionales, organizaciones y la MPC Proyecto de Ley 202 Cámara de 2019 *"Por medio del cual se establece el Día Nacional de la Niñez y la Adolescencia Indígena Colombiana y se dictan otras disposiciones"*

Respetuoso saludo.

Mediante esta constancia queremos poner de presente a la honorable Cámara de Representantes los espacios, diálogos y trámites que se surtieron en el marco del ejercicio fundamental del derecho a la autonomía de los pueblos y sus autoridades. En los espacios que a continuación enunciamos, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas a nivel nacional definieron la necesidad de promover la aprobación de una ley conmemorativa de la niñez y adolescencia indígena. Cabe resaltar que esta iniciativa se tramitó a través de los congresistas de la Circunscripción Especial Indígena, siendo construida en su integridad por las autoridades, mayores y mayores de las organizaciones que a su vez hacen presencia en la Mesa Permanente de Concertación Indígena-MPC. Las instancias y espacios donde se surtieron los diálogos en el marco de la concertación autónoma fueron las siguientes:

El primer momento en el que se decide formular un proyecto de ley por medio del cual se establece el Día Nacional de la Niñez y la Adolescencia Indígena Colombiana es en el año 2015 como una **iniciativa legislativa propia** de la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC con el acompañamiento de asistencia técnica como FUCAI, CODACOP, DNI-Defensa de niños, niñas y adolescentes Internacional y la representante a la Cámara Ángela María Robledo.

El 1 de octubre de 2015 se realiza el Coloquio de Niñez Indígena 'Dulce Semilla que teje Futuro', evento convocado por la Consejería de Mujer, Familia y Generación de la ONIC, además de los congresistas Luís Evelis Andrade Casama y Ángela María Robledo, contando con el apoyo de la dirección de Asuntos Étnicos Del Ministerio de Interior. Posteriormente, el

30 de mayo de 2017 se realizó un acto de lanzamiento en el marco del festival de la cultura Wayúu en la Guajira, con el apoyo de la OIM.

Para el año 2018, con el aval de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas, las cinco organizaciones nacionales indígenas de Colombia agrupadas en la MPC mandatan la Resolución 001 del lunes 24 de septiembre (Anexo 1) posterior a su expedición se adelantaron los diálogos finales entre autoridades cuyo resultado es el texto radicado el 27 de agosto de 2019 a través de los representantes a la Cámara Abel David Jaramillo Largo, César Augusto Pachón Achury el senador Feliciano Valencia Medina.

Lo anterior, como un acto de gobierno propio a la luz del artículo 330 constitucional, en el que enfatizo que la habilitación de los territorios indígenas en Colombia como entes con poder político administrativo, es la culminación de un amplio proceso histórico de luchas por la autonomía indígena y la materialización del principio de diversidad étnica y cultural de la Nación. La Corte Constitucional ha entendido que, en la Constitución de 1991, el concepto de territorio indígena, tiene, al menos, tres significados diferenciados: *territorio como ámbito cultural, territorio como resguardo y territorio como entidad territorial (sentencia T-257 de 1993)*. Todos son válidos a la luz del ordenamiento jurídico y corresponden a aspiraciones históricas de los propios pueblos indígenas: en su orden, la lucha por la cultura, por la propiedad de la tierra y por la autonomía. Desde esta órbita de garantías, es que hemos concertado el Proyecto de Ley 202 Cámara de 2019. Teniendo siempre presente que la niñez, en este caso, la indígena, gozan de la protección de la triada, que la componen: *los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado Colombiano*, que, para éste último, es el congreso de la república. Con todo lo dicho, la iniciativa antes citada, cuenta con la voluntad y el querer de los pueblos indígenas de Colombia.

Esperamos que para el trámite legislativo sea de provecho la presente constancia.

Gerardo Jumi  
 Delegado pueblos indígenas  
**Secretario Técnico**  
**Mesa Permanente de Concertación**

**CONTENIDO**

Gaceta número 658 - Lunes, 10 de agosto de 2020

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**INFORMES**

	<b>Págs.</b>
Informe sobre el diferendo limítrofe entre los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare .....	1
<b>CARTAS DE COMENTARIOS</b>	
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 162 de 2019 Cámara, por medio [de la] cual se fortalece la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en las diferentes modalidades de contratación.....	6
Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al proyecto de ley número 301 de 2019 Cámara, por la cual se autoriza a la Asamblea del departamento de Casanare para que ordene la Emisión en pro del fortalecimiento de la Universidad que trata la Ley 1937 de 2018 y se dictan otras disposiciones.....	8
Carta de comentarios Alcaldía de Bogotá al proyecto de ley número 169 de 2019 Cámara, por medio del cual se crean oportunidades laborales a los jóvenes del país y se dictan otras disposiciones.....	9
Carta de comentarios Secretaría de la Mujer al 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.....	12
Carta de comentarios MPC - Mesa permanente de concertación de los pueblos indígenas al proyecto de ley número 02 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece el Día Nacional de la Niñez y la Adolescencia Indígena Colombiana y se dictan otras disposiciones. ....	21