



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 - Nº 960

Bogotá, D. C., lunes, 21 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 29 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2020 SENADO, 122 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 161 DE 2020 SENADO, 122 DE 2020 CÁMARA

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Objeto de la iniciativa
- III. Justificación del proyecto
- IV. Pliego de modificaciones
- V. Consideraciones del ponente
- VI. Proposición

I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio, iniciativa del Gobierno nacional en cabeza del Ministro de Comercio Industria y Turismo, doctor José Manuel Restrepo, fue radicado con mensaje de urgencia el pasado 20 de julio de 2020 ante el Congreso de la República. Además de ser firmada por el señor ministro, la iniciativa fue apoyada por los Honorables Senadores: Fernando Araujo, Alejandro Corrales, Luis Fernando Velasco, María Del Rosario Guerra, Carlos Guevara, Andrés García, Efraín Cepeda, Manuel Virguez, David Barguil, Aydeé Lizarazo, María Fernanda Cabal y Juan Carlos García, y por los Honorables Representantes: Carlos Cuenca, Oscar Pérez, Enrique Cabrales, Gabriel Vallejo, Edwin Valdés, Edwin Ballesteros, Cristian Garcés, Irma Luz Herrera, Jennifer Arias, Wadith Manzur y Cristian Moreno.

Mediante comunicación con fecha del 13 de agosto de 2020, la honorable mesa directiva de la Comisión Tercera del Senado designó como ponentes para primer debate a los senadores Andrés Cristo, David Barguil, Ciro Ramírez, Emma Claudia Castellanos, Andrés García, Gustavo Bolívar, Edgar Palacio e Iván Marulanda. Por su parte, la honorable mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes nombró ponentes a los representantes Carlos Carreño, Christian Moreno, Víctor Ortiz, Nidia Osorio, Oscar Pérez, Kelyn González, Wadith Manzur y Edwin Valdés.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, tal como lo dispone su artículo primero, tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad.

<p>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>Desde su posesión el 7 de agosto de 2018, el presidente Iván Duque ha destacado como una de sus principales prioridades el emprendimiento y las industrias creativas, en lo que se ha denominado como "economía naranja", un tema que aparentemente era del dominio claro del gobierno. Más allá de repetir estas palabras una y otra vez, e incluso crear un viceministerio para esta materia, a la fecha, dos años después de iniciado su gobierno, dicho concepto no se ha visto reflejado en reformas concretas que permitan la consolidación del emprendimiento en el país y menos aún en los sectores que comprenden las industrias creativas, por tanto el fundamento de la presente iniciativa es dotar un primer marco de herramientas para el desarrollo de procesos de emprendimiento, que superen las viejas fórmulas fracasadas que se han empleado por años sin resultados apreciables a la fecha.</p> <p>Con este proyecto de ley, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, José Manuel Restrepo, busca materializar el apoyo a emprendedores y emprendedoras, así como a micro, pequeñas y medianas empresas de todo el país. Coincidimos en la importancia y la urgencia de proveer desde el legislativo un apoyo a este sector de la economía, sin duda el más golpeado por la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 en el país.</p> <p>Pese a ello, consideramos que el proyecto de ley, tal como fue presentado inicialmente por parte del gobierno nacional (igual que ha ocurrido con otras reformas propuestas) resulta insuficiente e incluso, inconveniente en algunas de sus disposiciones.</p> <p>Resaltamos la buena disposición del Gobierno nacional para buscar acuerdos entre las distintas fuerzas políticas presentes en el Congreso, pero pese a ello consideramos que las modificaciones logradas frente al texto inicialmente presentado al legislativo son insuficientes, y el articulado presentado por los partidos que hacen parte de la bancada de gobierno no provee las soluciones necesarias para desarrollo adecuado y sostenible del emprendimiento, y tampoco tiene en cuenta las grandes dificultades a las que se enfrenta el sector privado para aumentar su productividad.</p> <p>A. DESAFÍOS DEL SECTOR EMPRESARIAL</p> <p>Según el Consejo Privado de Competitividad para 2020 "la productividad total de los factores (PTF) en Colombia es 17% menor que en el año 2000, es un indicador que está por debajo del promedio de América Latina (-12%) y de la OCDE (+2%)". Esto se debe, entre otras causas a problemas que enfrentan los emprendedores en materia de informalidad, falta de acceso a fuentes de financiamiento, barreras regulatorias y a la dificultad de contratar con el Estado, en este sentido, la iniciativa de gobierno apunta a resolver algunos de estos problemas.</p>	<p>A continuación, haremos un diagnóstico inicial sobre los aspectos más importantes, relacionados con la caída pronunciada en la productividad total, y los retos que implican en materia del desarrollo de nuevos emprendimientos.</p> <p>1. Informalidad</p> <p>En Colombia existen alrededor de 2.540.953 mipymes que representan el 90% de las empresas del país, ellas producen el 30% del PIB y emplean más del 65% de la fuerza laboral nacional. Sin embargo, el 75% de las microempresas son informales, lo que resulta en que el 1,2% de las empresas (19.000 empresas) generan el 67% del empleo formal total, y menos del 0,2% (3.500 empresas) declaran el 72% del total del impuesto sobre la renta empresarial.¹</p> <p>Además, tres de cada cuatro empresas que funcionan en el país no se encuentran en el Registro Único Tributario (RUT) ni en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), lo cual hace suponer que existen barreras de ingreso para acceder a este tipo de registros.</p> <p>Otros aspectos, como la afiliación de los trabajadores al Sistema General de Seguridad Social, el cumplimiento de estándares sanitarios o la declaración y pago de impuestos, también están siendo incumplidas por parte de las PYMES, tal como lo indican los informes elaborados por el DANE en los cuales se señalan estos aspectos, como las principales fuentes de informalidad.</p> <p>Estas cifras son relevantes porque las PYMES son las principales dinamizadoras del empleo a nivel global, de ahí se deduce que si los países no son capaces de mejorar la inversión para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico, la mejora de las habilidades laborales, el impulso de la innovación y el desarrollo tecnológico, centrado especialmente en las PYMES no habrá una mejoría sustancial en los salarios y la productividad, lo cual (según la OCDE) impedirá el desarrollo productivo del tejido empresarial².</p> <p>2. Simplificación Normativa y Políticas Diferenciales para las Pymes</p> <p>En 2018 la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - ACOPI - realizó una encuesta a 247 empresas a nivel nacional con el objetivo de identificar las principales regulaciones que afectan a las PYMES en los ámbitos tributarios, laborales y otros relacionados con</p> <p>¹ Informe Nacional de Competitividad 2019-2020 Disponible en: https://comite.com.co/wp-content/uploads/2019/11/CPC_INC_2019-2020_Informe_final_subir.pdf</p> <p>² OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019, disponible en: https://www.oecd.org/industry/smes/SME-Outlook-Highlights-FINAL.pdf</p>
<p>su operación, así como el nivel de costo que genera el cumplimiento de cada una de ellas. El 50% de las empresas encuestadas fueron microempresas, seguidas por las pequeñas con 34% y por las medianas con el 16%³.</p> <p>Según los resultados obtenidos por ACOPI, las regulaciones que más afectan a las PYMES se clasifican en cinco ámbitos de regulación: tributario, laboral, operación, ambiental, comercio exterior y sectorial.</p> <p>Con respecto al ámbito tributario se encuentran los siguientes obstáculos: i) la operación de la retención en la fuente por IVA de 15% a empresas grandes y responsabilidad de las PYMES de declarar y pagar el 85% restante; ii) la limitación al uso de efectivo para pagos deducibles de impuestos; iii) los trámites de presentación de información exógena (medios magnéticos) ante la DIAN; iv) el calendario tributario establecido por la DIAN, el cual no corresponde con los retos que deben enfrentar las empresas en materia de liquidez y v) las altas tarifas nominales de tributación sobre la renta empresarial para las mipymes operación. Algunas de estas mismas preocupaciones les afectan en relación con los fiscos territoriales.</p> <p>Referente al ámbito laboral, se encuentran los siguientes inconvenientes: i) la diversidad de plazos y trámites para el pago de incapacidades médicas; ii) el requisito cuatro semanas de cotización como mínimo para el inicio de cobertura plena en salud; iii) la no existencia del preaviso a la terminación del contrato por parte de los trabajadores; iv) la suspensión de afiliación por las ARL en los eventos de mora en el pago de aportes; v) la obligatoriedad de vinculación de aprendices SENA; vi) la necesidad de esperar la terminación del plazo de período de prueba de dos meses para finalizar un contrato; vii) la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo que incrementa de manera notoria los costos administrativos de las empresas..</p> <p>Frente a las barreras regulatorias de operación, se identificaron los siguientes aspectos: i) los trámites de documentos ante las Cámaras de Comercio, ii) la implementación de la norma de protección de datos personales; iii) el trámite de autorización de actividades promocionales con base en juegos de suerte y azar; iv) la obligatoriedad de cumplir a cabalidad todas las normas ambientales; v) el cumplimiento de normas y trámites para exportaciones o importaciones, así como de regulaciones específicas a la actividad económica de la empresa.</p> <p>Esta encuesta indica que hay un ENORME potencial de mejoras que deben ser introducidas en el ecosistema empresarial, y especialmente orientadas a facilitar el inicio de nuevos emprendimientos empresariales.</p> <p>³ Bitácora económica ACOPI: Compras Públicas como fuente del crecimiento y formalización sectorial, 2019.</p>	<p>3. Acceso a Financiamiento</p> <p>Las barreras de acceso a financiamiento también influyen en la productividad de los negocios. Cuando una PYME logra sobrepasar a una gran empresa en términos de productividad, es porque cuenta con un alto grado de habilidades especializadas, lo cual se logra con inversiones a mediano y largo plazo. Según ANIF, las empresas destinan principalmente sus recursos de financiamiento a capital de trabajo (69%)⁴, que son actividades de corto plazo, en lugar de invertir en modernización o actividades de innovación, que les permitirían ser más productivas y pagar mejores salarios, es decir, que la composición de la financiación no permite desarrollar procesos profundos que incrementen la productividad de las empresas, particularmente de las MYPIMES.</p> <p>INNPULSA realizó un estudio donde analiza la manera cómo los emprendedores estructuran sus modelos de crecimiento y la efectividad de estos teniendo en cuenta las estrategias de financiación que utilizan. En la encuesta se evidencia que sólo el 10% de los emprendedores considera que la gestión de recursos financieros es su fuerte. Por el contrario, consideran que es su principal debilidad en el 33% por de los casos⁵.</p> <p>Para la mayoría de emprendedores los recursos financieros son un elemento importante, que se convierte en una gestión operativa y no en una gestión estratégica. Esto se refleja en la forma en la que buscan y gestionan sus recursos.</p> <p>Hay 3 puntos clave que explican esta situación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un limitado entendimiento de las distintas herramientas que ofrece el ecosistema de emprendimiento. 2. Falta de claridad y/o ambición en los modelos de crecimiento. 3. Aversión al financiamiento con deuda. <p>Este último punto se explica en la medida en que según el estudio de INNOVA que venimos citando, el 94% de los emprendedores inicia su negocio con recursos propios. Esto se debe entre otras cosas a que en las etapas tempranas de desarrollo empresarial los bancos no les prestan, y en el caso de recurrir al financiamiento vía deuda, el 42% debe recurrir a préstamos por parte de sus familiares y amigos, los cuales resultan ser muy costosos.</p> <p>⁴ Retos del financiamiento Pyme en Colombia: Gran encuesta Pyme de ANIF, 2020. Disponible en: https://www.anif.com.co/sites/default/files/publicaciones/actualidadpyme126.pdf</p> <p>⁵ https://innpulsacolombia.com/sites/default/files/documentos-recursos-pdf/Libro3EmprendedoresenCrecimiento.pdf</p>

Aunque en el contexto actual, las opciones de financiamiento son muy variadas, los emprendedores sólo conocen la deuda, y se pierden otras oportunidades que brinda el mercado financiero.

Es clave resaltar en este contexto la importancia de la industria Fintech (segmento que en el último año creció un 26%), con 200 empresas dedicadas a esta actividad, según el Fintech Radar Colombia⁶. De estas empresas, el segmento de préstamos es el líder (25%), seguido por pagos y remesas (22%), tecnologías empresariales para instituciones financieras (14%) y el segmento de gestión de finanzas empresariales (13%). La aparición de estos nuevos jugadores ha permitido una especialización de créditos para PYMES, una población que antes no figuraba en el espectro de esta industria, y que puede ser un actor importante en el periodo pospandemia, pues los empresarios y emprendedores las ven como un aliado importante cuando están sub-bancarizados o no bancarizados. El reto es lograr mayores garantías para estas empresas, que están prestando un servicio muy importante en el apoyo de las mipymes.

Una de las alternativas más novedosas para obtener recursos es el crowdfunding, que puede ser de dos tipos: i) recursos de capital atados a participación accionaria y ii) de préstamo. Esta modalidad ha crecido gracias a la consolidación de plataformas digitales, pues se logra una masificación y difusión, además de reducir los montos financiables por parte de los inversionistas y acreedores.

Esta es una opción que a nivel global va en crecimiento y es cada vez más utilizada. Sin embargo, en Colombia no hay una regulación que delimite unos parámetros, pero se considera una actividad ilegal si sobrepasa los límites de captación masiva y habitual. Aquí existe una gran oportunidad, que bien regulada, puede utilizarse como una herramienta que impulse el acceso a financiamiento de las empresas.

4. Contratación Estatal

El Estado es uno de los principales compradores del mercado y representa una gran oportunidad para las empresas que quieren crecer, desarrollar sus modelos de negocio y consolidarse como proveedores de diferentes entidades públicas. Sin embargo, existen diversos factores que impiden que la participación de las mipymes en la contratación estatal sea más fluida y adecuada.

De acuerdo con la encuesta realizada por ACOPI (a la que se ha hecho referencia en este documento) la primera barrera para el acceso a licitaciones es el limitado número de empresas que cuentan con el Registro Único de Proponentes (RUP) donde sólo el 26,3% del total del mipymes

⁶ <https://www.finnovista.com/wp-content/uploads/2020/05/Fintech-Radar-Colombia.pdf>

desarrollo de las mipymes, pues está demostrado que es un motor fundamental para la competitividad de las empresas. El 47,7% de las mipymes que contrataron con el Estado manifestaron que esto contribuyó al crecimiento de sus empresas y el 48,6% aseguraron que influyó en su proceso de formalización.

B. LAS CONSECUENCIAS DE LA PANDEMIA EN EL SECTOR EMPRESARIAL

La crisis desatada por la pandemia sólo ha contribuido a exacerbar las debilidades del tejido empresarial del país. La CEPAL, por ejemplo, estimaba en julio de este año que 140.000 empresas estaban en riesgo de cerrar y, citando a Confecámaras, mencionaba que, durante la pandemia, "el 96% de las empresas tuvieron una caída en sus ventas (el 75% registró una disminución superior al 50%)" y que "el 82% de las empresas formales podrían subsistir solo entre uno y dos meses con sus propios recursos"⁸.

Según Confecámaras, entre enero y junio de 2020 se crearon en Colombia 131.848 nuevas unidades productivas, 26,3% menos en relación con el mismo periodo en el año 2019 cuando se crearon 178.844 en todo el territorio nacional. La mayor disminución de creación de empresas se evidenció en el mes de abril cuando la creación de nuevas empresas disminuyó 86,9% con respecto al mismo periodo del año anterior, efecto directo del confinamiento nacional debido a la pandemia mundial del Covid-19.

En general, para el semestre, las actividades económicas relacionadas con el sector servicios registraron las mayores caídas en materia de creación de empresas con una variación negativa del -29,6%, seguido del sector de construcción con -28,3%, industria -28,2% y comercio -21,8%.

Según la Superintendencia de Sociedades, a Julio de 2020 se encuentran radicados 2.788 procesos de insolvencia en todo el país, los cuales involucran trámites, liquidaciones y también reorganizaciones. La Superintendencia de Sociedades admite que, durante el primer trimestre del 2020, es decir para inicios de la pandemia Covid-19 y antes del confinamiento total que presentó el país, un total de 98 empresas presentaron solicitudes de reorganización y 52 a liquidación, lo que equivale a un 20% más de las que fueron admitidas en el mismo periodo del año anterior.

Finalmente, el 73% de los empresarios han tenido problemas en el suministro de insumos obligando al 70% de las empresas a realizar un cierre parcial de sus actividades productivas, ocasionando el despido de 12.118 empleados. El 77% de los empresarios encuestados piden ayudas de

⁸ Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf

están inscritas. Una de las principales barreras de acceso considerada por los pequeños y medianos empresarios es el costo del registro (actualmente \$550.000), lo cual es paradójico porque el RUP es un registro público, su concesión a las Cámaras de Comercio y la explotación de dicho registro se han convertido en un problema para el acceso de miles de empresas.

En otros países el acceso a este tipo de registros es gratuito, y la gestión por parte de privados no se orienta al cobro de un peaje de acceso al sistema, sino a la oferta de servicios complementarios a los empresarios (capacitaciones, acompañamiento en los procesos de postulación, etc.) el caso de Chile es un tema ilustrativo que indica la potencialidad que se deriva de un manejo adecuado de los Registros de Proponentes en Compras Públicas. Esta ponencia trabaja en una propuesta en este sentido.

En segundo lugar, el uso del SECOP no tiene un alto grado de penetración y uso por parte de los pequeños y medianos empresarios, pues apenas el 17,7% conoce la plataforma y la ha utilizado. Estos dos indicadores están estrechamente ligados al desconocimiento de los trámites que se deben realizar y los documentos que son necesarios para estos procesos, sin que en el ecosistema de emprendimiento se hayan concretado acciones para mejorar tanto el acceso, como el conocimiento a los mecanismos de compras públicas.

En tercer lugar, está la percepción que tienen los empresarios sobre el Estado, pues el 55,7% lo considera un mal pagador, y no pueden permitirse financiar al Gobierno pues no cuentan con el músculo financiero para esperar los extensos plazos de pago.⁷ Aunque en este sentido la ley de pagos a plazos justos (Ley 2024/2020) estableció límites máximos de pago de 60 días y procedimientos aclaratorios en sus artículos 11 y 12 que pueden ayudar a que mejore el flujo de caja especialmente para los pequeños y medianos empresarios en los que se enfoca este esfuerzo legislativo.

Es necesario facilitar y promover el acceso de las mipymes a la contratación estatal con criterios diferenciales, simplificación de trámites, puntuaciones más altas, pero eso no es suficiente si no va acompañado de medidas que ayuden a combatir el desconocimiento sobre los requisitos, procedimientos, bajo nivel de preparación y de capacitación, la informalidad empresarial y la confianza frente al Estado. Debe haber un acompañamiento real por parte de entidades estatales y aliadas para capacitar, generar confianza y facilitar el proceso de contratación estatal.

Definitivamente es fundamental mejorar el ambiente de las compras estatales para impulsar el

⁷ Bitácora económica ACOPI: Compras Públicas como fuente del crecimiento y formalización sectorial, 2019.

financiamiento seguidas por ayudas tributarias y otros costos operacionales.

Así, reconocemos el esfuerzo del Gobierno nacional por poner este tema en la agenda legislativa y por trascender lo meramente discursivo, al tiempo que creemos que los emprendedores y las emprendedoras necesitan hoy más que nunca una mano que les ayude a salir adelante, pero creemos que el proyecto de ley, tal como fue presentado, resulta insuficiente e incluso nocivo, toda vez que desconoce una serie de realidades de un sector que es tan ancho y amplio como el territorio nacional.

Por tanto, con el firme objetivo de tender una mano desde el Congreso al sector del emprendimiento en Colombia, consideramos que las modificaciones propuestas en la presente ponencia son acertadas y absolutamente necesarias para hacer frente al preocupante panorama antes descrito al que se enfrentan las mipymes en el país.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Número del artículo	Texto presentado	Cambio propuesto	Justificación
Numeral 6 del artículo 12 de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 16 del proyecto de ley	6. Promoverán la división del Proceso de Contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las MIPYMES en el Proceso de Contratación.	6. Promoverán la división del Proceso de Contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las MIPYMES en el Proceso de Contratación.	Consideramos que este numeral puede promover el fraccionamiento de contratos. Es decir, en la celebración de varios contratos que por la estrecha relación entre sus objetos, bien podrían haber hecho parte de un único acuerdo, y comúnmente es utilizada para eludir los procedimientos de selección de contratistas.
inciso No. 4 del artículo 12 de la ley 1150 de 2007, contemplado en el artículo 17 del Proyecto de Ley de emprendimie	De igual forma, en los pliegos de condiciones de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en	De igual forma, en los pliegos de condiciones de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza	Desde la firma del acuerdo se acordó que las personas que dejan las armas deben tener acceso a oportunidades incluso en la vida política, lo cual no ocurría con desmovilizados en

	<p>pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.</p>	<p>extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.</p>	<p>anteriores procesos con otros grupos, es por eso que desde la firma de los acuerdos con las FARC-EP se les califica como reincorporados. Esta reincorporación se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y libre ejercicio de los derechos individuales de los integrantes de esta fuerza. La reincorporación es un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que busca el fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación de quienes lo habitan, de esta forma se propende por el desarrollo de la democracia local y la actividad productiva.</p>	<p>constituidos por Entidades Estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes. 1. Preferir la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros. 2. Preferir la propuesta de la mujer cabeza de familia o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por mujeres cabeza de familia, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente. 3. Preferir la oferta presentada por un proponente plural siempre que: (a) esté conformado por al menos una madre cabeza de familia o una persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente, y, que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el proponente plural; (b) la madre cabeza de familia o la persona jurídica aporte mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y (c) ni la madre cabeza de familia ni la</p>	<p>de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes. 1. Preferir la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros. 2. Preferir la propuesta de la mujer cabeza de familia o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por mujeres cabeza de familia, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente. 3. Preferir la propuesta de personas en proceso de reincorporación o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por personas en proceso de reincorporación, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente. 4. Preferir la oferta presentada por un proponente plural siempre que: (a) esté conformado por al menos</p>	<p>capacidades productivas y condiciones de acceso a los instrumentos de desarrollo rural (medios de producción, asistencia técnica, formación y capacitación, crédito y comercialización entre otros), así como a las garantías efectivas de reincorporación y de no repetición del conflicto. Adicional es importante recordar que la población en proceso de reincorporación desde la firma del acuerdo ha propuesto proyectos que contribuyen al desarrollo local y la promoción del empleo, por supuesto desde el emprendimiento y la promoción de la economía solidaria. Por otra parte, se sugiere la eliminación del parágrafo primero, dado que es una condición desempate excluyente dentro del sector solidario y que no aporta al fortalecimiento del mismo, como es objeto de la presente ley.</p>
<p>Artículo 18 del proyecto de ley</p>	<p>ARTÍCULO 18. FACTORES DE DESEMPATE. En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, los Procesos de Contratación realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios autónomos</p>	<p>ARTÍCULO 18. FACTORES DE DESEMPATE. En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, los Procesos de Contratación realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas</p>	<p>En el numeral 1.3.3.1 del acuerdo de paz, se habla de estímulos a la economía solidaria y cooperativa, por ello se considera que este proyecto contribuye a el inciso y el hecho de contemplar a la población en proceso de reincorporación contribuye a uno de los puntos de este aparte el cual busca fortalecer las</p>	<p>ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y (c) ni la MIPYME, cooperativa o asociación mutual ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del proponente plural. 7. Preferir la propuesta presentada por el oferente que acredite en las condiciones establecidas en la ley que por lo menos el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997. Si la oferta es presentada por un proponente plural, el integrante del oferente que acredite que el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad en los términos del presente numeral, debe tener una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura y aportar mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta. 8. Preferir las empresas reconocidas y establecidas como Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo o Sociedad BIC, del segmento MIPYMES. 9. Utilizar un método aleatorio para seleccionar el oferente,</p>	<p>un proponente plural constituido por MIPYMES, cooperativas o asociaciones mutuales. 7. Preferir al oferente que acredite de acuerdo con sus estados financieros o información contable con corte a 31 de diciembre del año anterior, por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del total de pagos realizados a MIPYMES, cooperativas o asociaciones mutuales por concepto de proveeduría del oferente, realizados durante el año anterior; o, la oferta presentada por un proponente plural siempre que: (a) esté conformado por al menos una MIPYME, cooperativa o asociación mutual que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%); (b) la MIPYME, cooperativa o asociación mutual aporte mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y (c) ni la MIPYME, cooperativa o asociación mutual ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los</p>	
<p>persona jurídica, ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del proponente plural. 4. Preferir la oferta presentada por el proponente plural constituido por micro y/o pequeñas empresas, cooperativas o asociaciones mutuales. 5. Preferir la oferta presentada por una Mipyme o cooperativas o asociaciones mutuales; o un proponente plural constituido por MIPYMES, cooperativas o asociaciones mutuales. 6. Preferir al oferente que acredite de acuerdo con sus estados financieros o información contable con corte a 31 de diciembre del año anterior, por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del total de pagos realizados a MIPYMES, cooperativas o asociaciones mutuales por concepto de proveeduría del oferente, realizados durante el año anterior; o, la oferta presentada por un proponente plural siempre que: (a) esté conformado por al menos una MIPYME, cooperativa o asociación mutual que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%); (b) la MIPYME, cooperativa o asociación mutual aporte mínimo el veinticinco por</p>		<p>una madre cabeza de familia y/o una persona en proceso de reincorporación, o una persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente, y, que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el proponente plural; (b) la madre cabeza de familia, la persona en proceso de reincorporación o la persona jurídica aporte mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y (c) ni la madre cabeza de familia o persona en proceso de reincorporación, ni la persona jurídica, ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del proponente plural. 5. Preferir la oferta presentada por el proponente plural constituido por micro y/o pequeñas empresas, cooperativas o asociaciones mutuales. 6. Preferir la oferta presentada por una Mipyme o cooperativas o asociaciones mutuales; o</p>				

<p>método que deberá haber sido previsto en los Documentos del Proceso, previamente a la presentación de las Ofertas. PARÁGRAFO PRIMERO: solo aplicarán los factores de desempate a las cooperativas y las asociaciones mutuales señaladas en este artículo que se clasifiquen como MIPYMES, para lo cual se les aplicarán las disposiciones del Decreto 957 de 2019.</p>	<p>miembros del proponente plural.</p> <p>8. Preferir la propuesta presentada por el oferente que acredite en las condiciones establecidas en la ley que por lo menos el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997. Si la oferta es presentada por un proponente plural, el integrante del oferente que acredite que el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad en los términos del presente numeral, debe tener una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura y aportar mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta.</p> <p>9. Preferir las empresas reconocidas y establecidas como Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo o Sociedad BIC, del segmento MIPYMES.</p> <p>10. Utilizar un método aleatorio para seleccionar el oferente, método que deberá haber sido</p>		<p>previsto en los Documentos del Proceso, previamente a la presentación de las Ofertas.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO: solo aplicarán los factores de desempate a las cooperativas y las asociaciones mutuales señaladas en este artículo que se clasifiquen como MIPYMES, para lo cual se les aplicarán las disposiciones del Decreto 957 de 2019.</p>	<p>Objeto Social. El objeto social del Fondo Nacional de Garantías S.A. consiste en obrar de manera principal pero no exclusiva como fiador o bajo cualquier otra forma de garante de toda clase de operaciones activas de las instituciones financieras, valores representativos de deuda, valores representativos de capital social y fondos de inversión colectiva conforme la regulación vigente, con los usuarios de sus servicios, sean personas naturales o jurídicas, así como actuar en tales calidades respecto de operaciones frente a otra especie de establecimientos de crédito legalmente autorizados para desarrollar actividades,</p>	<p>3. Objeto Social. El objeto social del Fondo Nacional de Garantías S.A. consiste en obrar de manera principal pero no exclusiva como fiador o bajo cualquier otra forma de garante de toda clase de operaciones activas de las instituciones financieras, valores representativos de deuda, valores representativos de capital social y fondos de inversión colectiva conforme la regulación vigente, con los usuarios de sus servicios, sean personas naturales o jurídicas, así como actuar en tales calidades respecto de dicha clase de operaciones frente a otra especie de establecimientos de crédito legalmente autorizados para desarrollar actividades, incluido el segmento Fintech dedicado a los préstamos financieros, sean nacionales o extranjeros, patrimonios autónomos constituidos ante entidades que legalmente</p>	<p>Según lo estipulado en este artículo, el FNG deberá responder por operaciones que dependen de los riesgos de mercado. Las inversiones dependen del perfil de riesgo de cada quien y al ser colectivos, no siempre se invierte en fondos poco riesgosos. Quedan a merced de los riesgos del mercado que incluye volatilidad de las divisas y no es pertinente que el FNG tenga que responder por estas operaciones.</p> <p>En cambio, el segmento Fintech, en el último año creció un 26%, con 200 empresas dedicadas a esta actividad, según el Fintech Radar Colombia. De estas empresas, el 17% se dedica</p>
<p>sean nacionales o extranjeros, patrimonios autónomos constituidos ante entidades que legalmente contemplen dentro de sus actividades el desarrollo de estos negocios, las entidades cooperativas y demás formas asociativas del sector solidario, las fundaciones, las corporaciones, las cajas de compensación familiar y otros tipos asociativos privados o públicos que promuevan programas de desarrollo social. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Garantías S.A. podrá otorgar avales o garantías a valores de naturaleza negociable que hagan parte de una emisión, así como a favor de vehículos de inversión colectiva que tengan como propósito impulsar y/o apalancar proyectos productivos generadores de crecimiento económico y empleo.</p>	<p>contemplen dentro de sus actividades el desarrollo de estos negocios, las entidades cooperativas y demás formas asociativas del sector solidario, las fundaciones, las corporaciones, las cajas de compensación familiar y otros tipos asociativos privados o públicos que promuevan programas de desarrollo social. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Garantías S.A. podrá otorgar avales o garantías a valores de naturaleza negociable que hagan parte de una emisión, así como a favor de vehículos de inversión colectiva que tengan como propósito impulsar y/o apalancar proyectos productivos generadores de crecimiento económico y empleo.</p>	<p>específicamente a realizar préstamos, lo cual representa una gran oportunidad para cubrir las carencias que hay en cuanto a acceso a créditos por parte de las pymes.</p>	<p>por el artículo 20 del proyecto de ley.</p>	<p>valores representativos de deuda, de capital social u operaciones de inversión en fondos colectivos, con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia y a los lineamientos y autorizaciones que expresamente señale su Junta Directiva;</p> <p>i) Servirse de agentes, comisionistas o, en general, de cualquier otra clase de intermediarios para la explotación y promoción de sus negocios, de acuerdo con las autorizaciones que imparta la Junta Directiva del Fondo;</p>	<p>extranjera, que incluyan valores representativos de deuda, de capital social u operaciones de inversión en fondos colectivos, con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia y a los lineamientos y autorizaciones que expresamente señale su Junta Directiva;</p> <p>j) Actuar como garante en emisión de valores de naturaleza negociable, así como en operaciones de inversión que en términos de mercedo realicen vehículos de inversión como fondos de inversión colectiva que tengan como propósito impulsar y/o apalancar proyectos productivos generadores de crecimiento económico y empleo. Actuar como garante sobre créditos otorgados por empresas del segmento Fintech dedicadas a los préstamos financieros, legalmente constituidas, a micro, pequeñas y medianas empresas.</p>	<p>de mercado. Las inversiones dependen del perfil de riesgo de cada quien y al ser colectivos, no siempre se invierte en fondos poco riesgosos. Quedan a merced de los riesgos del mercado que incluye volatilidad de las divisas y no es pertinente que el FNG tenga que responder por estas operaciones.</p> <p>En cambio, el segmento Fintech, en el último año creció un 26%, con 200 empresas dedicadas a esta actividad, según el Fintech Radar Colombia. De estas empresas, el 17% se dedica específicamente a realizar préstamos, lo cual representa una gran oportunidad para cubrir las carencias que hay en cuanto a acceso a créditos por parte de las pymes</p>
<p>Literales b) e i) del artículo 241 del Decreto Ley 663 de 1993, modificado</p>	<p>b) Otorgar garantías en sus diferentes modalidades sobre operaciones pactadas en moneda legal o extranjera, que incluyan</p>	<p>b) Otorgar garantías en sus diferentes modalidades sobre operaciones pactadas en moneda legal o</p>	<p>Según lo estipulado en este artículo, el FNG deberá responder por operaciones que dependen de los riesgos</p>			

<p>Artículo 22 del proyecto de ley</p>	<p>ARTÍCULO 22. Adiciónese el siguiente artículo al Estatuto Tributario: <i>“Artículo nuevo. INCENTIVO A LA DONACIÓN DEL SECTOR PRIVADO A INNpulSA COLOMBIA. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta que realicen donaciones previstas a INNpulsa Colombia tendrán derecho a deducir dicha donación en el periodo gravable en que se realice. Este incentivo sólo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Estas donaciones darán derecho a un Certificado de Donación el cual se emitirá por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue sobre el año en que efectivamente se haga la donación. El monto del incentivo podrá amortizarse en un término de cinco (5) años desde la fecha de la donación.”</i></p>	<p>ARTÍCULO 23. Adiciónese el siguiente artículo al Estatuto Tributario: <i>“Artículo nuevo. INCENTIVO A LA DONACIÓN DEL SECTOR PRIVADO. A INNpulSA COLOMBIA. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta que realicen donaciones previstas a INNpulsa Colombia tendrán derecho a deducir dicha donación en el periodo gravable en que se realice. Este incentivo sólo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue. Estas donaciones darán derecho a un Certificado de Donación el cual se emitirá por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue sobre el año en que efectivamente se haga la donación. El monto del incentivo podrá amortizarse en un término de cinco (5) años desde la fecha de la donación. Para los efectos previstos en este artículo podrán acordarse con el respectivo donante, modalidades de divulgación pública de su participación.”</i> PARÁGRAFO PRIMERO. Los recursos de carácter donativo que se entreguen a INNpulsa Colombia deberán ser destinados a la oferta institucional de la oferta.</p>	<p>Consideramos que las donaciones son transacciones que, por su naturaleza misma, deben limitarse a actores privados pues el Gobierno nacional cuenta con los tributos para financiar cada una de sus entidades, incluyendo INNpulsa.</p>	<p><i>Para los efectos previstos en este artículo podrán acordarse con el respectivo donante, modalidades de divulgación pública de su participación.”</i> PARÁGRAFO PRIMERO. Los recursos de carácter donativo que se entreguen a INNpulsa Colombia deberán ser destinados a la oferta institucional o a la generación de nuevos programas o instrumentos que consoliden el emprendimiento en Colombia. PARÁGRAFO SEGUNDO. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicabilidad de este artículo.</p>	<p><i>institucional o a la generación de nuevos programas o instrumentos que consoliden el emprendimiento en Colombia.</i> PARÁGRAFO SEGUNDO. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicabilidad de este artículo.</p>	<p>Dentro de los objetivos de los Programas de desarrollo con Enfoque territorial contemplados en el acuerdo de paz, se busca lograr la transformación estructural del campo y del ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad de manera que se asegure entre otras: El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal,</p>
<p>cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y judiciales de las entidades que los trasladan. En todo caso, INNpulsa Colombia creará una subcuenta para el fortalecimiento de micronegocios con los recursos provenientes de las diferentes entidades de Gobierno y las diferentes fuentes de financiamiento del patrimonio orientadas a este segmento que se ejecutará de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO: <i>INNpulsa Colombia se articulará con el Patrimonio Autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres creado por el Decreto Legislativo No. 810 de 2020, con el Fondo Emprender del SENA creado en el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, y con el Patrimonio Autónomo Colombia Productiva creado en el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011 en iniciativas, quienes conservarán su autonomía para administrar los recursos, diseñar, implementar y ejecutar las diferentes iniciativas, programas e instrumentos que fomenten el emprendimiento y la</i></p>	<p>judiciales de las entidades que los trasladan. En todo caso, INNpulsa Colombia creará una subcuenta para el fortalecimiento de micronegocios con los recursos provenientes de las diferentes entidades de Gobierno y las diferentes fuentes de financiamiento del patrimonio orientadas a este segmento que se ejecutará de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO: <i>INNpulsa Colombia se articulará con Las disposiciones contenidas en el presente artículo no aplican para el Patrimonio Autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres creado por el Decreto Legislativo No. 810 de 2020, en el Fondo Emprender del SENA creado en el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, y en el Patrimonio Autónomo Colombia Productiva creado en el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011 en iniciativas, quienes conservarán su autonomía para administrar los recursos, diseñar, implementar y ejecutar las diferentes iniciativas, programas e instrumentos que fomenten el emprendimiento y la</i></p>	<p>microempresarial y asociativa solidaria), y de formas propias de producción de comunidades, por ello la importancia de incluir los municipios PDET, pues la otorgación de estos recursos contribuye al desarrollo y la integración de regiones que han sido afectadas por el conflicto, con el fin de lograr una mejora en la calidad de la vida rural y urbana, fortaleciendo los encadenamientos entre la ciudad y el campo.</p> <p>Además, consideramos que la redacción de este artículo debe dejar claro que el Fondo Emprender mantendrá su autonomía frente a INNpulsa, tal y como el Gobierno nacional lo ha expresado en diferentes espacios.</p>	<p>Parágrafos primero y segundos del artículo 13 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 23 del proyecto de ley.</p>	<p><i>instrumentos que fomenten el emprendimiento y la productividad, la innovación y el desarrollo empresarial en el país.</i></p> <p>ARTÍCULO 24. DE INNpulSA COLOMBIA. En el marco de la política pública que se define, INNpulsa Colombia podrá realizar las siguientes actividades: 1. Promoverá el emprendimiento, la innovación, el crecimiento, la formalización y el desarrollo empresarial de las MiPymes de acuerdo a la política que defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2. Ejecutará los programas de las diferentes entidades de Gobierno para el emprendimiento y la innovación, y el desarrollo empresarial en el país, de acuerdo con sus lineamientos técnicos, disponiendo de la estructura técnica, jurídica, administrativa y financiera necesaria para garantizar el cumplimiento de sus metas y objetivos. 3. Diseñará, estructurará e implementará iniciativas para el financiamiento de emprendimientos innovadores en etapa temprana y empresas con carácter innovador,</p>	<p>productividad, la innovación y el desarrollo empresarial en el país. <u>Lo anterior, sin perjuicio de que INNpulsa Colombia pueda articularse con estos.</u></p> <p>2. Ejecutará los programas de las diferentes entidades de Gobierno para el emprendimiento y la innovación, y el desarrollo empresarial en el país, de acuerdo con sus lineamientos técnicos, disponiendo de la estructura técnica, jurídica, administrativa y financiera necesaria para garantizar el cumplimiento de sus metas y objetivos. 3. Diseñará, estructurará e implementará iniciativas para el financiamiento de emprendimientos innovadores en etapa temprana y empresas u organizaciones del sector solidario con carácter innovador, mediante mecanismos de capital de riesgo, capital semilla y vehículos de inversión. 4. Promocionará del desarrollo económico incluyente del país, sus regiones y los municipios PDET mediante el emprendimiento y desarrollo empresarial de la población víctima de la violencia, grupos étnicos, <u>reincorporados</u> y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad y de especial protección constitucional para su incursión en las cadenas de valor, generación de ingresos, estabilización, sostenibilidad, crecimiento y avances en formalización.</p>	<p>consideramos que otorgar financiación directa a actores privados está por fuera de las funciones y de las capacidades técnicas y financieras de INNpulsa. Además, estas actividades deben estar sujetas a la supervisión de la Superintendencia Financiera.</p> <p>Además, dada la importancia de la implementación del acuerdo de PAZ y el compromiso del Gobierno Nacional con la misma (Paz con Legalidad), y el papel que tiene la economía solidaria en el desarrollo productivo y económico del país es de vital importancia que desde la política pública y por supuesto desde esta ley de emprendimiento en cabeza de INNpulsa, se fortalezca e impulse el sector solidario, así como, que dentro de sus</p>

	<p>mediante mecanismos de capital de riesgo, capital semilla y vehículos de inversión.</p> <p>4. Promoverá del desarrollo económico incluyente del país y sus regiones mediante el emprendimiento y desarrollo empresarial de la población víctima de la violencia, grupos étnicos y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad y de especial protección constitucional para su incursión en las cadenas de valor, generación de ingresos, estabilización, sostenibilidad, crecimiento y avances en formalización.</p> <p>5. Promoverá la constitución de sociedades gestoras de inversiones independientes, de capital público, privado o mixto, que gestionen diferentes vehículos financieros, préstamos directos o subordinados, modelos de capitalización y de inversión directa fondeados con recursos del patrimonio autónomo, así como con otros aportes públicos, con inversión privada y con recursos de multilaterales.</p> <p>6. Estructurará y gestionará productos y servicios financieros, esquemas de apoyo, soporte, promoción y financiación que canalicen recursos para promover el emprendimiento, la formalización y el</p>	<p>6. Estructurará y gestionará productos y servicios financieros, esquemas de apoyo, soporte, promoción y financiación que canalicen recursos para promover el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial y de las organizaciones de economía solidaria de los emprendedores nacionales.</p> <p>8. Invertir directa o indirectamente mediante fondos de inversión y otros vehículos financieros en el capital de empresas del segmento MIPymes y organizaciones de la economía solidaria mutuales que permitan el desarrollo de su negocio y garanticen la construcción de la capacidad empresarial de la entidad.</p> <p>9. Articulará con entidades financieras de primer o segundo piso, fondos de inversión, sociedades Fintech y demás actores relacionados con el acceso al financiamiento de los emprendedores, organizaciones de la economía solidaria y las MIPymes, la estructuración y colocación de productos y servicios financieros y no financieros.</p> <p>10. Desarrollará fondos consolidados que faciliten la llegada de capital a los emprendedores, organizaciones de la economía solidaria y MIPYMES colombianas.</p> <p>11. Brindará directamente o a través de terceros la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales, organizaciones de economía solidaria viables y el desarrollo productivo de los emprendedores nacionales.</p>	<p>actividades se prioricen estos sectores y por ende los municipios PDET, que abarcan una población importante la cual también se está contemplando en esta ley.</p>	<p>fortalecimiento empresarial de los emprendedores nacionales.</p> <p>7. Desarrollará actividades de transferencias de conocimiento para la generación de recursos propios.</p> <p>8. Invertir directa o indirectamente mediante fondos de inversión y otros vehículos financieros en el capital de empresas del segmento MIPymes que permitan el desarrollo de su negocio y garanticen la construcción de la capacidad empresarial de la empresa.</p> <p>9. Articulará con entidades financieras de primer o segundo piso, fondos de inversión, sociedades Fintech y demás actores relacionados con el acceso al financiamiento de los emprendedores y las MIPymes, la estructuración y colocación de productos y servicios financieros y no financieros.</p> <p>10. Desarrollará fondos consolidados que faciliten la llegada de capital a los emprendedores y MIPYMES colombianas.</p> <p>11. Brindará directamente o a través de terceros la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales viables y el desarrollo productivo de los emprendedores nacionales.</p>	<p>12. Otorgará créditos, subordinaciones, sindicados y mecanismos de financiación directos e indirectos a los emprendedores, empresas del segmento MIPYMES y organizaciones de economía solidaria.</p> <p>Parágrafo: Impulsa Colombia priorizará el desarrollo de sus actividades con las organizaciones que estén situadas, operen o desarrollen proyectos / programas en los municipios PDET.</p>	
<p>Adicionar un parágrafo. 2 al artículo 6 de la ley 1014 de 2006, contemplado en el artículo 25 del Proyecto de Ley de emprendimiento, el cual quedará así:</p>	<p>12. Otorgará créditos, subordinaciones, sindicados y mecanismos de financiación directos e indirectos a los emprendedores y empresas del segmento MIPYMES.</p> <p>13. Las demás actividades que le sean asignadas por Ley, el contrato de fiducia o las directrices del Gobierno Nacional.</p> <p>ARTÍCULO 25. RED REGIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO. Modifíquese el Artículo 6 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así: "ARTÍCULO 6". RED REGIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO. Las Redes Regionales para el Emprendimiento se integrarán al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación - SNCI a través de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación y su objeto será el de articular las políticas y programas de emprendimiento con las necesidades propias de cada región. Parágrafo 1°. La creación de las Redes Regionales de Emprendimiento será potestad de cada departamento y deberá ser presentada en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación - CRCI por cualquiera de sus</p>	<p><u>Parágrafo 2°. La creación de las Redes Regionales de Emprendimiento será priorizada en los departamentos que cuenten con municipios PDET.</u></p>	<p>Los municipios PDET se consideran importantes para el proceso de transformación estructural del campo, por ello es importante que la creación de estas redes regionales se priorice en los mismos, con el fin de contribuir a la promoción de organizaciones que sean actores de primera línea en esa transformación. Si bien, la creación de estas redes son potestad de los departamentos, se hace importante que desde el Gobierno se impulse esta tarea de manera priorizada en las regiones PDET que cuentan con una alta tasa de NBI y que sufrieron los rigores del conflicto y la escasa presencia estatal.</p>	<p>miembros, considerando las necesidades y prioridades de cada región, y de conformidad con la agenda departamental de competitividad e innovación. En el caso de que en el marco de la Comisión Regional de Competitividad-CRC se considere la creación de las redes regionales de emprendimiento, su conformación e integración a las mismas, deberá seguir los lineamientos que defina el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.</p> <p>Título IV "Educación y Emprendimiento" (artículos 29, 30, 31, 32, 33 y 34)</p>	<p>Eliminar todos los artículos de este título</p>	<p>Al ser potestad de las secretarías de educación de los municipios y de las Instituciones de Educación Superior, consideramos que las medidas incluidas en estos artículos no deben ser objeto de una ley. Además, en lo que se refiere a la educación básica y secundaria, consideramos que transmitir competencias en materia de emprendimiento, no hace parte de las competencias y habilidades que se deberían transmitir en estos niveles de educación.</p>

<p>Artículo nuevo</p>		<p>Artículo Nuevo. Tarifas de impuesto a la renta diferencial para nuevos emprendimientos que califiquen como Mypimes. A partir de enero 1 de 2021, las nuevas empresas que se creen de manera formal, y cumplan con los elementos para ser calificadas como MYPIMES tendrán por los primeros dos años de operación una tarifa sobre el impuesto de renta del 15% sobre las rentas que se declaren.</p> <p>A partir del tercer año, la tarifa del impuesto de renta será la misma que opere para el resto de entidades jurídicas del país.</p> <p>Este tratamiento preferente se entregará a las empresas que se creen durante los años 2021 a 2025.</p> <p>La DIAN se encargará de diseñar los mecanismos de control que impidan cualquier operación que busque que empresas ya creadas o que no cumplen la denominación de MYPIME se hagan beneficiarias de este tratamiento.</p> <p>La DIAN en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo entregarán durante los primeros seis meses del año un informe a las comisiones económicas del Congreso sobre el</p>	<p>Uno de los mayores problemas que tienen los emprendimientos que inician como pequeñas o medianas empresas es el elevado costo tributario de los años iniciales, los empresarios de Mypimes señalan que este constituye uno de los principales factores de inestabilidad económica. La propuesta permite aliviar la carga tributaria para los emprendimientos sin necesidad de que esto tenga costo fiscal, pues el recaudo neto puede aumentar con la creación de nuevas empresas y la recuperación del tejido empresarial en el periodo pospandemia.</p>			<p>efecto generado por esta disposición en la creación de nuevas empresas y sobre el empleo.</p>	
			<p>puedan desarrollar negocios comerciales con los inscritos en el RUP como asesorías, capacitaciones y acompañamientos en los procesos licitatorios.</p>				
<p>V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES</p>				<p>regiones del país, es poco conocida por los ciudadanos y, además, hoy en día no cuenta con las capacidades para administrar un programa de las dimensiones del Fondo Emprender.</p>			
<p>Tal y como se mostró en la tabla de modificaciones, los cambios propuestos buscan hacer algunas precisiones puntuales en determinados artículos, pero también eliminar algunas medidas que consideramos innecesarias o inadecuadas y, finalmente, proponer medidas adicionales que faciliten la creación de nuevas empresas.</p>				<p>El texto propuesto en la presente ponencia también busca eliminar una serie de artículos. En primer lugar, propone la eliminación del artículo 22, el cual le permitiría a iNNpulsa recibir donaciones por parte de privados. Consideramos que las donaciones son transacciones que, por su naturaleza misma, deben limitarse a actores privados pues el Gobierno nacional cuenta con los tributos para financiar cada una de sus entidades, incluyendo iNNpulsa. Al permitir que entidades públicas reciban donaciones por parte de privados no solamente se está distorsionando el sistema presupuestal, sino que, además, se podría estar fomentando la cooptación por parte de privados de algunas entidades públicas. En efecto, en una democracia, el escenario natural para definir el presupuesto de cada entidad es el Congreso, a través de la aprobación del Presupuesto General de la Nación. Otorgar beneficios tributarios para que privados financien las entidades que consideren, no solo reduce los ingresos del Gobierno sino que, además, pone por encima de la voluntad popular, las preferencias e intereses de ciertos sectores que cuentan con los recursos suficientes para orientar el presupuesto del Gobierno y, por ende, la política pública del país.</p>			
<p>Así, la eliminación del numeral 6 del artículo 12 de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 16 del proyecto de ley, busca evitar que las medidas de priorización a las mipymes tengan efectos indeseados y promuevan el fraccionamiento de contratos. En efecto, si bien compartimos la necesidad de facilitar la contratación estatal de este tipo de empresas, consideramos que fraccionar los contratos para que varias empresas puedan participar en la ejecución de diversos aspectos de un mismo proyecto podría usarse de manera indebida para reducir artificialmente los montos de los contratos y así eludir los procedimientos de selección de contratistas.</p>				<p>En segundo lugar, esta ponencia propone eliminar todo el capítulo concerniente al fomento del emprendimiento en los diferentes niveles educativos. Este capítulo promueve la formación de habilidades empresariales en la educación básica, media y superior. Al ser potestad de las secretarías de educación de los municipios y de las Instituciones de Educación Superior, consideramos que las medidas incluidas en estos artículos no deben ser objeto de una ley. Además, en lo que se refiere a la educación básica y secundaria, consideramos que transmitir competencias en materia de emprendimiento, no hace parte de las competencias y habilidades que se deberían transmitir en estos niveles de educación.</p>			
<p>En lo que concierne a las modificaciones a los artículos 19 y 20 de la presente ley, estas buscan evitar que el Fondo Nacional de Garantías otorgue garantías crediticias a inversiones de alto riesgo en detrimento del erario. En cambio, propone que el FNG incluya el segmento Fintech dentro de su portafolio. Este segmento ha crecido un 26% en el último año, con 200 empresas dedicadas a esta actividad, según el Fintech Radar Colombia. De estas empresas, el 17% se dedica específicamente a realizar préstamos, lo cual representa una gran oportunidad para cubrir las carencias que hay en cuanto a acceso a créditos por parte de las pymes.</p>				<p>En el texto propuesto se incluyen dos artículos nuevos con el fin de reducir los costos para las nuevas empresas que se creen y las que deseen contratar con el Estado. Así, un primer artículo busca reducir la tarifa del impuesto de renta al 15% durante los cinco primeros años de las nuevas MYPIMES que se creen. El segundo artículo propone que el registro en el Registro Único de Proponentes (que permite hacer contrataciones con el Estado) sea gratuito.</p>			
<p>El último artículo que se busca modificar es el 23. Esto, con el fin de dejar claro que el Fondo Emprender del Sena quede por fuera de las nuevas responsabilidades que se le asignan a iNNpulsa. A diferencia de iNNpulsa, el Sena tiene una presencia y un reconocimiento en todas las regiones del país con un alcance que difícilmente puede ser superado por otras entidades del Gobierno. Además, el Fondo Emprender ha mostrado ser un programa exitoso. Por ello, consideramos inadecuado trasladar este fondo a una entidad como iNNpulsa que no cuenta con presencia en las diferentes</p>				<p>Finalmente, en los artículos 17, 18, 23, 24 y 25, se hacen una serie de precisiones con el fin de en las medidas dispuestos en estos se priorice a la población reincorporada, a las municipios PDET y a las organizaciones solidarias.</p>			
<p></p>				<p>Si bien somos conscientes de que las anteriores propuestas no resolverán del todo los problemas a los cuales se enfrentan las pequeñas y medianas empresas, consideramos que son un paso en la</p>			

<p>dirección correcta y que, además, corrigen algunos de los desaciertos incluidos en el proyecto presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República.</p> <p>VI. PROPOSICIÓN</p> <p>Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Tercera del Senado de la República dar trámite y aprobar el Proyecto de Ley No. 161 de 2020 Senado - No. 122 de 2020 Cámara de 2020, "Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento y se dictan otras disposiciones", conforme al texto que se presenta a continuación.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>Iván Marulanda Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Gustavo Bolívar Moreno Senador de la República Lista de los Decentes</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. 161 DE 2020 SENADO - NO. 122 DE 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">Por la cual se "Impulsa el Emprendimiento en Colombia y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">MEDIDAS DE APOYO PARA LAS MIPYMES CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">MEDIDAS PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE PROCESOS, TRÁMITES Y TARIFAS</p> <p>ARTÍCULO 2 TARIFAS DIFERENCIADAS DEL REGISTRO ANTE EL INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA. Modifíquese el artículo 9 de la Ley 399 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 9°. Manual de tarifas. El Gobierno nacional reglamentará el manual de tarifas para el cobro de la tasa de los servicios prestados por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima.</p>
<p>PARÁGRAFO PRIMERO: El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, establecerá tarifas diferenciadas de acuerdo con la clasificación de tamaño empresarial que se encuentre vigente. A partir del método y sistema definidos en la presente ley, el Invima definirá el porcentaje de la tarifa que deberán pagar las pequeñas y medianas empresas. No podrán acceder a las tarifas diferenciadas, las pequeñas y medianas empresas que se encuentren en una situación de subordinación respecto de gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio. En el caso de que las empresas decidan ceder su registro, las empresas cesionarias deberán cancelar el valor que les corresponda por dicho registro de acuerdo con su tamaño.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO: En todo caso las microempresas, incluyendo los pequeños productores de acuerdo con la tipificación actual en el marco del Decreto No 691 de 2018 o aquellos que lo modifiquen o deroguen, teniendo en cuenta la clasificación vigente sobre tamaño empresarial, quedarán exceptuadas del pago de tarifas para la expedición, modificación y renovación de los registros ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima.</p> <p>El mismo tratamiento recibirán las cooperativas, las asociaciones mutuales y las asociaciones agropecuarias y campesinas que desarrollen actividades económicas productivas y que clasifiquen como microempresas, para lo cual se les aplicarán las disposiciones del Decreto 957 de 2019.</p> <p>No podrán acceder a las tarifas diferenciadas, las microempresas que se encuentren en una situación de subordinación respecto de gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio. En el caso de que las empresas beneficiarias de la excepción de la tarifa decidan ceder su registro, las empresas cesionarias deberán cancelar el valor que les corresponda por dicho registro de acuerdo con su tamaño.</p> <p>ARTÍCULO 3. TARIFAS DEL IMPUESTO DEPARTAMENTAL DE REGISTRO. Modifíquese el artículo 230 de la Ley 223 de 1995 (modificado por el artículo 188 de la Ley 1607 de 2012), el cual quedará así:</p> <p>"Tarifas. Las asambleas departamentales, a iniciativa de los Gobernadores, fijarán las tarifas de acuerdo con la siguiente clasificación, dentro de los siguientes rangos o límites según corresponda:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos entre el 0,3 % y el 0,7 %; b) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, entre el 0,1% al 0,3 %. c) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades, entre el 0,1% al 0,2%. d) Actos, contratos o negocios jurídicos sin cuantía sujetos a registro en las oficinas de 	<p style="text-align: center;"><i>registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio, tales como el nombramiento de representantes legales, revisor fiscal, reformas estatutarias que no impliquen cesión de derechos ni aumentos del capital, escrituras aclaratorias, entre una y tres Unidades de Valor Tributario –UVT–"</i></p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 338 y 300 numeral 4 de la Constitución, los sujetos activos del Impuesto Departamental de Registro no podrán adicionar tasas, sobretasas, derechos o recargos de ningún tipo a la tarifa legal vigente de dicho impuesto sobre el acto de registro.</p> <p>ARTÍCULO 4. CAUSAL DE DISOLUCIÓN POR NO CUMPLIMIENTO DE LA HIPÓTESIS DE NEGOCIO EN MARCHA. Constituirá causal de disolución de una sociedad comercial el no cumplimiento de la hipótesis de negocio en marcha al cierre del ejercicio, de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente.</p> <p>Cuando se pueda verificar razonablemente su acaecimiento, los administradores sociales se abstendrán de iniciar nuevas operaciones, distintas a las del giro ordinario de los negocios, y convocarán inmediatamente a la asamblea general de accionistas o a la junta de socios para informar completa y documentadamente dicha situación, con el fin de que el máximo órgano social adopte las decisiones pertinentes respecto a la continuidad o la disolución y liquidación de la sociedad, so pena de responder solidariamente por los perjuicios que causen a los asociados o a terceros por el incumplimiento de este deber.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, los administradores sociales deberán convocar al máximo órgano social de manera inmediata, cuando del análisis de los estados financieros y las proyecciones de la empresa se puedan establecer deterioros patrimoniales y riesgos de insolvencia, so pena de responder solidariamente por los perjuicios que causen a los asociados o a terceros por el incumplimiento de este deber. El Gobierno nacional podrá establecer en el reglamento las razones financieras o criterios para el efecto.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Las menciones realizadas en cualquier norma relativas a la causal de disolución por pérdidas se entenderán referidas a la presente causal. Las obligaciones establecidas en la presente norma serán igualmente exigibles a las sucursales de sociedad extranjera.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Deróguese el numeral 7 del artículo 34 la Ley 1258 de 2008, así como los artículos 342, 351, 370, 458, 459, 490, el numeral 2 del artículo del artículo 457 del Decreto 410 de 197.</p> <p>ARTÍCULO 5. MECANISMO EXPLORATORIO DE REGULACIÓN PARA MODELOS DE NEGOCIO INNOVADORES EN INDUSTRIAS REGULADAS (SANDBOX). El gobierno nacional, en un plazo no mayor de un (1) año posterior a la promulgación de esta ley, deberá establecer una regulación complementaria que permita, en cada uno de los Ministerios y Sectores Administrativos, crear un ambiente especial de vigilancia y control, que facilite el desarrollo modelos</p>

<p>de negocio que apalanquen e impulsen la economía de alto valor agregado y sostenible en distintos ámbitos, a partir de la promoción de actividades intensivas en tecnología, e innovación. Estos ambientes de prueba evaluarán el funcionamiento y los efectos de nuevas tecnologías, o innovaciones en la regulación vigente, para determinar la viabilidad de su implementación y/o la necesidad de establecer una flexibilización del marco regulatorio existente o la simplificación de los trámites.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Estos mecanismos podrán incluir ambientes especiales dirigidos a desarrollar mejoras regulatorias a través de la experimentación y el desarrollo de instrumentos innovadores con el fin de mejorar el crecimiento y la formalización empresarial de las Micro y Pequeñas empresas.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Se conformará un comité intersectorial que definirá y evaluará los requisitos mínimos necesarios que deberán contener las propuestas de proyectos novedosos y, así poderlas clasificar y trasladar a las entidades responsables de la supervisión con el fin de que den aplicación a este mecanismo.</p> <p>PARÁGRAFO TERCERO. Las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional no les aplicará esta disposición.</p> <p>ARTÍCULO 6. CONVOCATORIA Y DELIBERACIÓN DE REUNIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS. Modifíquese el Artículo 182 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio el cual quedará así:</p> <p><i>"ARTÍCULO 182. CONVOCATORIA Y DELIBERACIÓN DE REUNIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS. En la convocatoria para reuniones extraordinarias se especificarán los asuntos sobre los que se deliberará y decidirá. En las reuniones ordinarias la asamblea podrá ocuparse de temas no indicados en la convocatoria, a propuesta de los directores o de cualquier asociado.</i></p> <p><i>La junta de socios o la asamblea se reunirá válidamente cualquier día y en cualquier lugar sin previa convocatoria, cuando se hallare representada la totalidad de los asociados.</i></p> <p><i>Quienes conforme al artículo anterior puedan convocar a la junta de socios o a la asamblea, deberán hacerlo también cuando lo solicite un número de asociados representantes del 10% o más del capital social."</i></p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">FORTALECIMIENTO DE INICIATIVAS PRODUCTIVAS DE POBLACIONES VULNERABLES, MICRONEGOCIOS Y PEQUEÑAS EMPRESAS</p> <p>ARTÍCULO 7. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS INFORMALES. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE implementará y administrará el Sistema de Información de Actividades Económicas Informales (SIECI), como instrumento estadístico para identificar y caracterizar unidades económicas para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la formalización empresarial. Este sistema tendrá como insumo principal los registros administrativos, las operaciones estadísticas económicas y sociales que realiza el DANE y, en especial, el Censo Económico que se debe realizar en 2021.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas deberán poner a disposición del DANE la información que generen, obtengan, adquieran, controlen y/o administren, con el fin de implementar y actualizar el SIECI y aplicar los procesos de validación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019.</p> <p>Para la entrega e intercambio de esta información no será necesaria la suscripción de convenios, contratos o acuerdos de confidencialidad.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE podrá facilitar el acceso y uso de las bases de datos del SIECI a las entidades del orden nacional, departamental, municipal o distrital para la microfocalización de políticas públicas que estén directamente relacionadas con el objeto de la presente Ley. Para tal efecto se deberá presentar una solicitud concreta de información al DANE, la cual deberá cumplir con las condiciones señaladas por el Departamento mediante acto administrativo. En los casos aprobados por el DANE operará el traslado de la reserva legal contenida en el artículo 5° de la Ley 79 de 1993 a las entidades receptoras de la información. Por lo tanto, las entidades receptoras deberán dar estricto cumplimiento a lo contenido en la reserva legal del artículo 5° de la Ley 79 de 1993 frente a otras solicitudes que puedan realizarse sobre la información suministrada por el DANE en cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>PARÁGRAFO TERCERO. La reglamentación para la construcción y operación del Sistema al que se hace referencia en el presente artículo deberá expedirse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 8. CONTABILIDAD SIMPLIFICADA PARA MICROEMPRESAS: El Art. 2 de la Ley 1314 de 2009 quedará así:</p> <p><i>"ARTÍCULO 2o. AMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley aplica a todas las personas naturales y jurídicas que, de acuerdo con la normatividad vigente, estén obligadas a llevar contabilidad, así como a los contadores públicos, funcionarios y demás personas encargadas de la preparación de estados financieros y otra información financiera, de su promulgación y aseguramiento.</i></p>
<p><i>En desarrollo de esta ley y en atención al volumen de sus activos, de sus ingresos, al número de sus empleados, a su forma de organización jurídica o de sus circunstancias socioeconómicas, el Gobierno autorizará de manera general que ciertos obligados lleven contabilidad simplificada, emitan estados financieros y revelaciones abreviados o que estos sean objeto de aseguramiento de información de nivel moderado.</i></p> <p><i>El Gobierno podrá autorizar que las microempresas lleven contabilidad de acumulación, o de caja, o métodos mixtos, según la realidad de sus operaciones, así como según los criterios enumerados en el párrafo anterior.</i></p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Deberán sujetarse a esta ley y a las normas que se expidan con base en ella, quienes sin estar obligados a observarla pretendan hacer valer su información como prueba."</p> <p>ARTÍCULO 9. DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR DE IVA. Modifíquese el inciso 1 del parágrafo 1 del artículo 850 del Estatuto tributario, el cual quedará así:</p> <p>"Cuando se trate de responsables del impuesto sobre las ventas, la devolución de saldos originados en la declaración del impuesto sobre las ventas podrá ser solicitada bimestralmente".</p> <p>ARTÍCULO 10. ALIANZAS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EMPRESARIAL Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS MICRONEGOCIOS. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá concertar y ejecutar programas, planes y proyectos para la profundización de los microcréditos, como instrumento de formalización de las microempresas y de generación de empleo, directamente con las entidades sin ánimo de lucro especializadas en crédito microempresarial.</p> <p>Para estos efectos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades sin ánimo de lucro especializadas en crédito microempresarial y de reconocida idoneidad, podrán suscribir convenios marco en donde se establezcan los términos generales de entendimiento a que haya lugar o convenios particulares para la ejecución de tales programas, planes y proyectos.</p> <p>ARTÍCULO 11. CONSTITUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES MUTUALES. Modifíquese el artículo 7° del Decreto 1480 de 1989, el cual quedará así:</p> <p><i>"Artículo 7° CONSTITUCIÓN. Las Asociaciones Mutuales se constituirán con un mínimo de diez (10) personas naturales, por documento privado que se hará constar en acta firmada por todos los asociados fundadores, con anotación de sus nombres, documentos de identificación y domicilios. En el mismo acto será aprobado el estatuto social y elegidos los órganos de administración y control".</i></p> <p>ARTÍCULO 12. NATURALEZA DE LAS ASOCIACIONES MUTUALES. Modifíquese el artículo 2°</p>	<p>del Decreto 1480 de 1989, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2° NATURALEZA. Las Asociaciones Mutuales son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social, seguridad alimentaria y producción, transformación y comercialización de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria -ECFC y las actividades permitidas a las sociedades de derecho comercial".</p> <p>ARTÍCULO 13. CONSTITUCIÓN DE COOPERATIVAS. Modifíquese el inciso 4° del artículo 14 de la ley 79 de 1988, el cual quedará así:</p> <p>"El número mínimo de fundadores será de diez, salvo las excepciones consagradas en normas especiales"</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">COMPRAS PÚBLICAS</p> <p>ARTÍCULO 14. MIPYMES Y MÍNIMA CUANTÍA. Modifíquese el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:</p> <p>5) Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:</p> <p>a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;</p> <p>b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;</p> <p>c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;</p> <p>d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituye para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a Mipyme o establecimientos que correspondan a la definición de "gran almacén" señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.</p>

PARÁGRAFO SEGUNDO. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003.

ARTÍCULO 15. CRITERIOS DIFERENCIALES PARA MIPYMES EN EL SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA. Las Entidades Estatales de acuerdo con el análisis de Sector podrán incluir, en los Documentos del Proceso, requisitos diferenciales en función del tamaño empresarial para la promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas.

El Gobierno Nacional reglamentará la definición de los criterios diferenciales, sobre reglas objetivas que podrán implementar las Entidades Estatales.

ARTÍCULO 16. PROMOCIÓN DEL ACCESO DE LAS MIPYMES AL MERCADO DE COMPRAS PÚBLICAS. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 590 de 2000, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 12. Promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas. Con el fin de promover el acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos:

1. Deberán en el Análisis de Sector identificar las MIPYMES que podrían ser potenciales proveedoras directas o indirectas, con el fin de definir reglas que promuevan y faciliten su participación en el Proceso de Contratación.
2. Desarrollarán programas de aplicación de la normativa del Sistema de Compra Pública, en especial, la relacionada con las disposiciones que promueven la participación de las MIPYMES en las compras públicas, los incentivos y el Secop
3. Promoverán e incrementarán, conforme a su respectivo presupuesto, la participación de micro, pequeñas y medianas empresas como proveedoras de los bienes y servicios que aquellas demanden.
4. Establecerán, en observancia de lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley, procedimientos administrativos que faciliten a micro, pequeñas y medianas empresas, el cumplimiento de los requisitos y trámites relativos a pedidos, recepción de bienes o servicios, condiciones de pago y acceso a la información, por medios idóneos, sobre sus programas de inversión y de gasto.
5. Preferirán en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicio a las MIPYMES nacionales.

personas en proceso de reincorporación y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.

PARÁGRAFO 1. En los Procesos de Contratación que se desarrollen con base en el primer inciso, las entidades podrán realizar las convocatorias limitadas que beneficien a las Mipyme del ámbito municipal o departamental correspondiente al de la ejecución del contrato.

PARÁGRAFO 2o. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007, para que las Mipymes puedan participar en las convocatorias a las que se refiere este artículo, deberán acreditar como mínimo un año de existencia, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.

PARÁGRAFO 3. En la ejecución de los contratos a que se refiere el presente artículo, las entidades y los contratistas, deberán observar lo dispuesto en los artículos 90 a 95 de la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifiquen, adicionen o subroguen.”

ARTÍCULO 18. FACTORES DE DESEMPATE. ARTÍCULO 18. FACTORES DE DESEMPATE. En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, los Procesos de Contratación realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes.

1. Preferir la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros.
2. Preferir la propuesta de la mujer cabeza de familia o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por mujeres cabeza de familia, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente.
3. Preferir la propuesta de personas en proceso de reincorporación o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por personas en proceso de reincorporación, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente.
4. Preferir la oferta presentada por un proponente plural siempre que: (a) esté conformado por al menos una madre cabeza de familia y/o una persona en proceso de reincorporación, o una persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente, y, que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el proponente plural; (b) la madre cabeza de familia, la persona en proceso de reincorporación o la persona jurídica aporte mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y (c)

6. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, crearán un sistema de indicadores con el fin de evaluar anualmente la efectividad de la inclusión de las MIPYMES al mercado de compras públicas. A partir de esta evaluación, el Gobierno Nacional promoverá las mejoras que faciliten el acceso de éstas al mercado estatal a través de la implementación de ajustes normativos, nuevas herramientas, incentivos e instrumentos financieros.

En los dos primeros meses de cada año las entidades estatales definidas en este artículo, deberán remitir información a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, sobre el cumplimiento y resultados de la adopción de las medidas establecidas en la presente disposición durante el año inmediatamente anterior, lo cual servirá como insumo para la evaluación anual de que trata el presente numeral.

PARÁGRAFO. El incumplimiento de los deberes de que trata el presente artículo por parte de los servidores públicos constituirá causal de mala conducta.”

ARTÍCULO 17. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 12. Promoción del desarrollo en la contratación pública. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que, en desarrollo de los Procesos de Contratación, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, adopten en beneficio de las Mipyme, convocatorias limitadas a estas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés de por lo menos dos (2) Mipyme.

Asimismo, el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las Mipyme, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes, cuando sean aplicables.

En todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en el Proceso de Contratación.

De igual forma, en los pliegos de condiciones dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia,

ni la madre cabeza de familia o persona en proceso de reincorporación, ni la persona jurídica, ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del proponente plural.



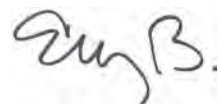
5. Preferir la oferta presentada por el proponente plural constituido por micro y/o pequeñas empresas, cooperativas o asociaciones mutuales.
6. Preferir la oferta presentada por una Mipyme o cooperativas o asociaciones mutuales; o un proponente plural constituido por MIPYMES, cooperativas o asociaciones mutuales.
7. Preferir al oferente que acredite de acuerdo con sus estados financieros o información contable con corte a 31 de diciembre del año anterior, por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del total de pagos realizados a MIPYMES, cooperativas o asociaciones mutuales por concepto de proveeduría del oferente, realizados durante el año anterior; o, la oferta presentada por un proponente plural siempre que: (a) esté conformado por al menos una MIPYME, cooperativa o asociación mutua que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%); (b) la MIPYME, cooperativa o asociación mutua aporte mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y (c) ni la MIPYME, cooperativa o asociación mutua ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del proponente plural.
8. Preferir la propuesta presentada por el oferente que acredite en las condiciones establecidas en la ley que por lo menos el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997. Si la oferta es presentada por un proponente plural, el integrante del oferente que acredite que el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad en los términos del presente numeral, debe tener una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura y aportar mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta.
9. Preferir las empresas reconocidas y establecidas como Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo o Sociedad BIC, del segmento MIPYMES.
10. Utilizar un método aleatorio para seleccionar el oferente, método que deberá haber sido previsto en los Documentos del Proceso, previamente a la presentación de las Ofertas.

TÍTULO II
ACCESO AL FINANCIAMIENTO
INCENTIVOS A LA GENERACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y EL CRECIMIENTO DEL EMPRENDIMIENTO

ARTÍCULO 19. MODIFICACIÓN DEL OBJETO SOCIAL DEL FONDO NACIONAL DE

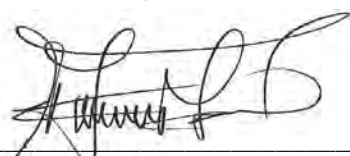
<p>GARANTÍAS. Modifíquese el artículo 240 del Decreto Ley 663 de 1993, el cual quedará así:</p> <ol style="list-style-type: none"> Naturaleza Jurídica. El Fondo Nacional de Garantías S.A., cuya denominación social podrá girar bajo la sigla "FNG S.A.", es una sociedad anónima de carácter mercantil y de economía mixta del orden nacional, cuya creación fue autorizada mediante el Decreto 3788 del 29 de diciembre de 1981 y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Fondo Nacional de Garantías S.A. se someterá a la supervisión de la Superintendencia Financiera y a las reglas prudenciales sobre margen de solvencia, patrimonio técnico, constitución de reservas técnicas y demás normas que determine el Gobierno Nacional a partir del 1o. de enero de 2004. <p>PARÁGRAFO. Por motivos de reordenamiento del Estado, el Gobierno Nacional podrá ordenar la vinculación del Fondo Nacional de Garantías S.A. a otro Ministerio.</p> <ol style="list-style-type: none"> Régimen Legal: El Fondo Nacional de Garantías S.A. se regirá por las normas consagradas en este estatuto, así como por las disposiciones relativas a las sociedades de economía mixta que resulten de su composición accionaria, por el Código de Comercio, por las demás normas complementarias y concordantes y por sus estatutos. Objeto Social. El objeto social del Fondo Nacional de Garantías S.A. consiste en obrar de manera principal pero no exclusiva como fiador o bajo cualquier otra forma de garante de toda clase de operaciones activas de las instituciones financieras, con los usuarios de sus servicios, sean personas naturales o jurídicas, así como actuar en tales calidades respecto de dicha clase de operaciones frente a otra especie de establecimientos de crédito legalmente autorizados para desarrollar actividades, incluido el segmento Fintech dedicado a los préstamos financieros, sean nacionales o extranjeros, patrimonios autónomos constituidos ante entidades que legalmente contemplen dentro de sus actividades el desarrollo de estos negocios, las entidades cooperativas y demás formas asociativas del sector solidario, las fundaciones, las corporaciones, las cajas de compensación familiar y otros tipos asociativos privados o públicos que promuevan programas de desarrollo social. <p><i>El Fondo Nacional de Garantías S.A., dentro del giro ordinario de sus negocios, estará facultado para otorgar garantías sobre créditos y otras operaciones activas de esta naturaleza que se contraigan a favor de entidades que no posean la calidad de intermediarios financieros, por parte de personas naturales o jurídicas que obran como comercializadores o distribuidores de sus productos y bienes en el mercado.</i></p> <p><i>Se entenderán comprendidos dentro de las actividades propias de su objeto social, todas las enajenaciones a cualquier título que el FNG S.A. realice de bienes muebles o inmuebles cuyas propiedades se le hayan transferido o que figuren a su nombre como consecuencia de negociaciones o producto del ejercicio de las acciones judiciales o extrajudiciales que ejercite tendientes a obtener la recuperación de las sumas que hubiere</i></p>	<p>satisfecho a los beneficiarios de las garantías.</p> <p>4. Domicilio. El Fondo Nacional de Garantías S.A. tendrá su domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D. C. y podrá establecer sucursales o agencias en otros lugares del país, según determine su Junta Directiva y con sujeción a las normas aplicables sobre la materia.</p> <p>ARTÍCULO 20. FUNCIONES DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS. Modifíquese el artículo 241 del Decreto Ley 663 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>En desarrollo de su objeto social, el Fondo Nacional de Garantías S.A. podrá realizar las siguientes operaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Atender entre otros, los sectores de comercio, servicios, industrial, agroindustrial y exportador, o a otros sectores o programas, de conformidad con las prioridades que se identifiquen para el desarrollo de las políticas del Gobierno Nacional o los que señale su Junta Directiva; Otorgar garantías en sus diferentes modalidades sobre operaciones pactadas en moneda legal o extranjera, con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia y a los lineamientos y autorizaciones que expresamente señale su Junta Directiva; Realizar operaciones de retrogarantía con entidades legalmente autorizadas para el efecto, sean nacionales o extranjeras, entendiéndose por tales, la aceptación o cesión de riesgos derivados de garantías emitidas por entidades que obren como garantes directos o de primer piso. Las retrogarantías no generan relación alguna entre el retrogarante y el acreedor como tampoco entre el retrogarante y el deudor, pero el retrogarante comparte análoga suerte con el garante directo, salvo que se compruebe mala fe de este último, en cuyo caso la retrogarantía no surtirá efecto alguno; Celebrar contratos de cofianzamiento con otras entidades nacionales o extranjeras que desarrollen actividades de igual o similar naturaleza a las del Fondo Nacional de Garantías S.A.; Administrar a título oneroso recursos de otras entidades destinados a programas específicos de fomento y desarrollo de los grupos o sectores pertenecientes a los señalados en el literal a) del presente numeral y expedir las garantías necesarias con cargo a dichos recursos, previa autorización de la Junta Directiva; Administrar a título oneroso cuentas especiales o fondos autónomos, con o sin personería jurídica, cuyos recursos se destinen al desarrollo de programas que tengan carácter afín o complementario con su objeto social; Adelantar los procesos de cobro judicial y extrajudicial originados en el pago de garantías y en todo tipo de procesos si se considera necesario para la adecuada protección de los intereses del Fondo Nacional de Garantías S.A., para lo cual se observarán las normas que rigen tales procesos; Realizar toda clase de actos y celebrar aquellos contratos, convenios, operaciones y, en general, cualquier otra actuación que demande el ejercicio de sus derechos o el
<p>cumplimiento de las obligaciones que legal y contractualmente se deriven de su existencia y funcionamiento;</p> <ol style="list-style-type: none"> Actuar como garante sobre créditos otorgados por empresas del segmento Fintech dedicadas a los préstamos financieros, legalmente constituidas, a micro, pequeñas y medianas empresas; Suscribir o adquirir, a cualquier título, acciones, partes sociales o cuotas de interés de sociedades con ánimo de lucro, mediante aportes en dinero, bienes o servicios. Así mismo, podrá realizar toda clase de inversiones en moneda legal o extranjera y orientar sus recursos a la adquisición de valores no monetarios, sean muebles o inmuebles, corporales o incorporales, negociar títulos valores u otros documentos para el debido desarrollo de su actividad o como inversión de fomento o utilidades rentables, permanentes o transitorias, de fondos o disponibilidades, con sujeción a las disposiciones que determine el Gobierno Nacional; Otorgar avales totales o parciales sobre títulos valores, de conformidad con las reglas que para el efecto señale el Gobierno Nacional; Actuar como garante en emisión de valores de naturaleza negociable, así como en operaciones de inversión que en términos de mercado realicen vehículos de inversión como fondos de inversión colectiva que tengan como propósito impulsar y/o apalancar proyectos productivos generadores de crecimiento económico y empleo. <p>ARTÍCULO 21. SISTEMAS DE MICROCRÉDITO. Adiciónese un parágrafo al artículo 39 de la ley 590 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>"PARÁGRAFO: Los intermediarios financieros y las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, deberán reportar conforme lo determinen las entidades que ejerce su inspección vigilancia y control, los honorarios y comisiones cobrados."</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO III MARCO INSTITUCIONAL</p> <p>ARTÍCULO 22. UNIFICACIÓN DE FUENTES DE EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL. Adiciónese y modifíquese el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 13. INNpulsa COLOMBIA. Unifíquese en un solo patrimonio autónomo el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial creados por las Leyes 590 de 2000 y 1450 de 2011, que se denominará INNpulsa Colombia. Este patrimonio autónomo se regirá por normas de derecho privado, y será administrado por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fije el Gobierno Nacional.</p> <p><i>INNpulsa Colombia será el patrimonio autónomo del Gobierno Nacional, mediante el cual las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional,</i></p>	<p><i>ejecutarán los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y la innovación y el desarrollo empresarial en el país, que les sean asignados o deban desarrollar en el marco de sus competencias y funciones, sin perjuicio de sus obligaciones legales, judiciales y constitucionales, conforme a la reglamentación que se expida el Gobierno Nacional en la materia, la cual deberá incluir un proceso de implementación por etapas.</i></p> <p><i>En atención a esta disposición, todas las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional con competencias y funciones para ejecutar los programas, instrumentos y recursos señalados deberán trasladarlos o ejecutarlos a través de INNpulsa Colombia.</i></p> <p><i>En cumplimiento de lo anterior, anualmente el Gobierno Nacional, con sujeción a las disposiciones del Presupuesto General de la Nación trasladará o destinará a INNpulsa Colombia los recursos que correspondan en materia de emprendimiento, innovación y el desarrollo empresarial en el país, con el fin de que este patrimonio autónomo lo ejecute. Las entidades que trasladen o ejecuten sus programas, instrumentos y recursos a INNpulsa Colombia, podrán participar en su planeación, diseño y ejecución.</i></p> <p><i>Los recursos que integrarán el patrimonio autónomo son los siguientes:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Recursos aportados por las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, entidades territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias. Donaciones. Recursos de cooperación nacional o internacional. Rendimientos financieros generados por los recursos entregados, los cuales se reinvertirán de pleno derecho en el vehículo. Los dividendos que sean decretados en favor de la Nación por la Asamblea General de Accionistas del Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), previa autorización del Conpes. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. <p><i>Los gastos de funcionamiento y administración en que incurra por la operación de este patrimonio se reintegrarán a la sociedad fiduciaria que lo administre.</i></p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO: Para la ejecución de programas financiados con recursos de destinación específica para municipios PDET, poblaciones vulnerables o de especial protección</p>

<p>constitucional y otros que hayan sido creados por Ley, iNNpalsa Colombia deberá crear las subcuentas que se consideren necesarias para garantizar la adecuada administración y ejecución de estos recursos y su orientación exclusiva al cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y judiciales de las entidades que los trasladan. En todo caso, iNNpalsa Colombia creará una subcuenta para el fortalecimiento de micronegocios con los recursos provenientes de las diferentes entidades de Gobierno y las diferentes fuentes de financiamiento del patrimonio orientadas a este segmento que se ejecutará de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO: iNNpalsa Colombia se articulará con el Patrimonio Autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres creado por el Decreto Legislativo No. 810 de 2020, con el Fondo Emprender del SENA creado en el artículo 40 de la ley 789 de 2002, y con el Patrimonio Autónomo Colombia Productiva creado en el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011 en iniciativas, programas e instrumentos que fomenten el emprendimiento y la productividad, la innovación y el desarrollo empresarial en el país.</p> <p>PARÁGRAFO TERCERO: Hasta tanto el Gobierno Nacional no expida la reglamentación de lo señalado en el presente artículo, se mantendrán las disposiciones normativas y los procesos de ejecución vigentes para los programas, instrumentos y recursos de las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional.</p> <p>ARTÍCULO 23. ACTIVIDADES DE INNPULSA COLOMBIA. En el marco de la política pública que se defina, iNNpalsa Colombia podrá realizar las siguientes actividades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promoverá el emprendimiento, la innovación, el crecimiento, la formalización y el desarrollo empresarial de las Mipymes de acuerdo a la política que defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2. Ejecutará los programas de las diferentes entidades de Gobierno para el emprendimiento y la innovación, y el desarrollo empresarial y del sector de economía solidaria en el país, de acuerdo con sus lineamientos técnicos, disponiendo de la estructura técnica, jurídica, administrativa y financiera necesaria para garantizar el cumplimiento de sus metas y objetivos. 3. Diseñará, estructurará e implementará iniciativas para el financiamiento de emprendimientos innovadores en etapa temprana y empresas u organizaciones del sector solidario con carácter innovador, mediante mecanismos de capital de riesgo, capital semilla y vehículos de inversión. 4. Promoverá el desarrollo económico incluyente del país, sus regiones y los municipios PDET mediante el emprendimiento y desarrollo empresarial de la población víctima de la violencia, grupos étnicos, reincorporados y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad y de especial protección constitucional para su incursión en las cadenas de valor, generación de ingresos, estabilización, sostenibilidad, crecimiento y avances en formalización. 5. Promoverá la constitución de sociedades gestoras de inversiones independientes, de 	<p>capital público, privado o mixto, que gestionen diferentes vehículos financieros, préstamos directos o subordinados, modelos de capitalización y de inversión directa financiados con recursos del patrimonio autónomo, así como con otros aportes públicos, con inversión privada y con recursos de multilaterales.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Estructurará y gestionará productos y servicios financieros, esquemas de apoyo, soporte, promoción y financiación que canalicen recursos para promover el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial y de las organizaciones de economía solidaria de los emprendedores nacionales. 7. Desarrollará actividades de transferencias de conocimiento para la generación de recursos propios. 8. Invertir directa o indirectamente mediante fondos de inversión y otros vehículos financieros en el capital de empresas del segmento MiPymes y organizaciones de la economía solidaria mutuales que permitan el desarrollo de su negocio y garanticen la construcción de la capacidad empresarial de la entidad. 8. Articulará con entidades financieras de primer o segundo piso, fondos de inversión, sociedades Fintech y demás actores relacionados con el acceso al financiamiento de los emprendedores, organizaciones de la economía solidaria y las MiPymes, la estructuración y colocación de productos y servicios financieros y no financieros. 9. Desarrollará fondos consolidados que faciliten la llegada de capital a los emprendedores, organizaciones de la economía solidaria y MIPYMES colombianas. 10. Brindará directamente o a través de terceros la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales, organizaciones de economía solidaria viables y el desarrollo productivo de los emprendedores nacionales. 11. Las demás actividades que le sean asignadas por Ley, el contrato de fiducia o las directrices del Gobierno Nacional. <p>Parágrafo: iNNpalsa Colombia priorizará el desarrollo de sus actividades con las organizaciones que estén situadas, operen o desarrollen proyectos / programas en los municipios PDET.</p> <p>ARTÍCULO 24. RED REGIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO. Modifíquese el Artículo 6 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 6°. RED REGIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO. Las Redes Regionales para el Emprendimiento se integrarán al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación – SNCI a través de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación y su objeto será el de articular las políticas y programas de emprendimiento con las necesidades propias de cada región.</p> <p>Parágrafo 1°. La creación de las Redes Regionales de Emprendimiento será potestad de cada departamento y deberá ser presentada en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación - CRCI por cualquiera de sus miembros, considerando las necesidades y prioridades de cada región,</p>
<p>y de conformidad con la agenda departamental de competitividad e innovación. En el caso de que en el marco de la Comisión Regional de Competitividad-CRC se considere la creación de las redes regionales de emprendimiento, su conformación e integración a las mismas, deberá seguir los lineamientos que defina el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.</p> <p>Parágrafo 2°. La creación de las Redes Regionales de Emprendimiento será priorizada en los departamentos que cuenten con municipios PDET</p> <p>ARTÍCULO 25. SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LAS MIPYMES. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 905 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 3: Intégrese al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, el Consejo Superior de la Microempresa y el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana empresa, como instancias consultivas del nivel nacional, conformados por integrantes del sector público y privado, para los asuntos relacionados con la promoción, el desarrollo y la consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas en Colombia. El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación definirá las funciones, composición y funcionamiento de dichos Consejos.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO: Será potestad de cada departamento la creación de Consejos Regionales de MIPYMES, la cual deberá ser presentada en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación - CRCI por cualquiera de sus miembros, considerando las necesidades y prioridades de cada región, y de conformidad con la agenda departamental de competitividad e innovación. En el caso de que en el marco de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación -CRCI - se considere la creación de los consejos regionales, su conformación e integración a las mismas, deberá seguir los lineamientos que defina el Gobierno Nacional.”</p> <p>Los Consejos Regionales de Mipymes serán instancias de diálogo y articulación a nivel departamental, conformados por integrantes del sector público y privado, para los asuntos relacionados con la promoción, el desarrollo y la consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas; y se integrarán a las Comisiones Regionales de Competitividad” de acuerdo con los lineamientos del Gobierno Nacional.</p> <p>ARTICULO 26. ESTUDIO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LAS MIPYMES EN EL CURSO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El artículo 9° de la Ley 590 de 2000 (modificado por el Artículo 8° de la Ley 905 de 2004) quedará así:</p>	<p>“Artículo 9°. Estudio de políticas y programas dirigidos a las Mipymes en el curso de elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estudiará en el curso de la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, la inclusión de políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.”</p> <p>ARTÍCULO 27. PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO EN BENEFICIARIOS ICETEX. Créese un Fondo Especial, que será administrado por ICETEX, con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, aportes de ICETEX y/u otras entidades del orden regional, nacional o internacional, destinado a apoyar a quienes sean hayan sido beneficiarios de programas de ICETEX y que sean admitidos en alguno de los instrumentos y/o programas de fomento y apoyo al emprendimiento del Gobierno Nacional. Este Fondo Especial permitirá la financiación total o parcial de programas especiales de formación, misiones empresariales, obtención de certificaciones, tutorías o mentorías especializadas o condonaciones de intereses corrientes en los créditos educativos vigentes. El Gobierno Nacional reglamentará en un período de 6 meses el funcionamiento y operación del mismo.</p> <p>ARTÍCULO 28. Tarifas de impuesto a la renta diferencial para nuevos emprendimientos que califiquen como Mipymes. A partir de enero 1 de 2021, las nuevas empresas que se creen de manera formal, y cumplan con los elementos para ser calificadas como MYPIMES tendrán por los primeros dos años de operación una tarifa sobre el impuesto de renta del 15% sobre las rentas que se declaren.</p> <p>A partir del tercer año, la tarifa del impuesto de renta será la misma que opere para el resto de entidades jurídicas del país.</p> <p>Este tratamiento preferente se entregará a las empresas que se creen durante los años 2021 a 2025.</p> <p>La DIAN se encargará de diseñar los mecanismos de control que impidan cualquier operación que busque que empresas ya creadas o que no cumplen la denominación de MYPIME se hagan beneficiarias de este tratamiento.</p> <p>La DIAN en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo entregarán durante los primeros seis meses del año un informe a las comisiones económicas del Congreso sobre el efecto generado por esta disposición en la creación de nuevas empresas y sobre el empleo.</p> <p>ARTÍCULO 29. Gratuidad en la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). A partir del primero de enero de 2021, la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP) será gratuita para las personas naturales y jurídicas que deseen postularse como proveedores de las entidades del Estado, en los términos establecidos por la ley 1150 de 2007.</p> <p>El gobierno Nacional deberá disponer las medidas necesarias para que antes del primero de enero se hagan las adaptaciones necesarias por parte de las Cámaras de Comercio, para que se garantice</p>

<p>la inscripción gratuita en el RUP.</p> <p>Las Cámaras de Comercio podrán desarrollar esquemas de negocios basados en la información prevista en el RUP como forma de compensación por la gestión del Sistema, el gobierno nacional regulará la materia.</p> <p>ARTÍCULO 30. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga los artículos 4 y 5 de la Ley 590 de 2000 (modificados respectivamente por los artículos 4 y 5 de la Ley 905 de 2004), los artículos 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 y 19 de La Ley 1014 de 2006 y todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>  <p>Iván Marulanda Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>Gustavo Bolívar Moreno Senador de la República Lista de los Decentes</p>	<p style="text-align: center;">CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)</p> <p><i>Bogotá, D.C. 18 de septiembre de 2020. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley 122 de 2020 Cámara – 161 de 2020 Senado, “POR LA CUAL SE “IMPULSA EL EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” (Ley de emprendimiento)”, presentado por los senadores de la República: LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.</i></p> <p>La Secretaria General,</p>  <p style="text-align: center;">ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA</p>
---	--

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2020 CÁMARA

por el cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación, la hermandad nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C, septiembre de 2020</p> <p>Presidente, OSWALDO ARCOS BENAVIDES Comisión Sexta Cámara de Representantes. Congreso de la República. Ciudad</p> <p style="text-align: center;">Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley No. 206 de 2020 Cámara “<i>Por el cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación la hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones</i>”.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en conforme de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992; atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley Número 206 de 2020 Cámara, “POR EL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LANACIÓN LA HERMANDAD NAZARENA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”</p> <p>Atentamente,</p>  <p>AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Ponente</p>
--

<p>Para efectos de la presente ponencia, se indican a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Trámite del Proyecto II. Objeto III. Contenido de la iniciativa IV. Exposición de motivos V. Justificación de la Iniciativa VI. Marco Normativo VII. Proposición VIII. Texto propuesto para primer debate de Comisión Sexta Constitucional permanente <p>I. TRAMITE DEL PROYECTO:</p> <p>La primera versión del Proyecto de Ley fue radicado el 10 de abril del año 2019, por el Honorable Representante a la Cámara por el Departamento de Sucre, Héctor Javier Vergara Sierra, proyecto de ley con numero 374 de 201909C mediante el cual se pretendía declarar como patrimonio cultural e inmaterial de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú. Sin embargo y a pesar de ser aprobado en primer y segundo debate en la honorable Cámara de Representantes, así como en primer debate en el Senado de la República, por efectos de la declaratoria de emergencia a causa del Covid-19 y los inconvenientes presentados en el trámite legislativo, no fue posible darle último debate en la Plenaria del Senado de la República, quedando anunciado para ello, presentándose el consecuente archivo del mismo en los términos del artículo 190 de la ley 5ta de 1992 y la Constitución Política.</p> <p>No obstante lo anterior, el autor consciente de la importancia y la riqueza cultural que ostenta la Hermandad Nazarena radica nuevamente la iniciativa, la cual es designada a la Comisión Sexta Constitucional Permanente y mediante nota interna No.C.S.C.P. 3.6 – 535/2020, la honorable Mesa Directiva me designa como único ponente para rendir ponencia y efectuar el primer debate ante dicha Comisión.</p> <p>II. OBJETO</p> <p>Declarar como patrimonio cultural e inmaterial de la Nación a la organización de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, en el Departamento de Sucre, cuna importante del conocimiento ancestral, tradición, costumbres y ritos que conforman y mantienen la expresión de la identidad cultural ancestral de la región.</p>	<p>III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA</p> <p>El presente proyecto de ley, además del título, se compone de cuatro (4) artículos, entre ellos el de la vigencia.</p> <p>IV. EXPOSICION DE MOTIVOS</p> <p>• EL MUNICIPIO DE SANTIAGOD DE TOLÚ</p> <p>El Municipio de la Villa de Santiago de Tolú en el Departamento de Sucre es uno de los más antiguos de Colombia, fue fundado el 25 de Julio de 1535 por el conquistador Alonso de Heredia, con el nombre de Villa Coronada Tres Veces de Santiago de Tolú, sin embargo Alonso de Ojeda en 1499 había visitado las Costas del Golfo de Morrosquillo, en esta ocasión reconoció los dominios del primogénito del viejo indio Tolú. A Fines de 1534, Francisco Cesar hizo la segunda incursión y llamó a esta zona Balsillas en razón de la cantidad de ciénagas y tierras anegadas que circundaban la región. Don Alonso, en su primera incursión por tierra al Sinú, encontró un pobladísimo pueblo de indios regidos por el cacique Tolú o Tulú, en lo que es hoy el municipio de Tolú viejo; por eso él no habló de fundación si no de descubrimiento, porque no se podía fundar un pueblo que estaba ya fundado, eso ocurrió a fines de 1535¹.</p> <p>El objetivo principal de la fundación de Tolú no fue otro que el de mantener un centro de abastecimiento que asegurara la supervivencia de los colonos instalados exclusivamente para el saqueo de los cementerios del cenú y que posteriormente sirvió de trampolín para colonizar las zonas aleañas, sabanas y riberas de los ríos Sinú, San Jorge y Cauca.</p> <p>Los negros africanos al igual que los blancos españoles, llegaron a estas tierras sin mujeres, tuvieron por lo tanto que apelar a las indígenas. Este proceso de intercambio sexual dio lugar al mestizaje². Adicionalmente, el factor cultural, fue claramente afectado por las creencias católicas de los conquistadores, situación que obligó a que los colonos y esclavos continuaran con sus prácticas a escondidas, manteniendo sus ideas ancestrales, las cuales se han ido perdiendo con el tiempo, pero que han venido siendo rescatadas y manifestadas por una organización como la que se pretende exhortar en el presente proyecto.</p> <p>¹http://www.santiagodetolu-sucre.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Pasado-Presente-y-Futuro.aspx ²http://tuplayasdeplata.blogspot.com/p/historia-de-tolu-playa.html</p>
<p>LA HERMANDAD NAZARENA DE SANTIAGO DE TOLÚ</p> <p>• HISTORIA</p> <p>Durante la época colonial los indios, negros y españoles generaron un sincretismo religioso y costumbres de vida y tradiciones que fueron dibujándose en las representación y expresiones de cada uno de los nazarenos, que tejieron cada una de ellas y fueron abrigando a través de sus expresiones y actos con los que fueron transmitiendo sus saberes y enseñados por la oralidad y mando, bajo el modelo de los palenques y cimarrones asentados en la región, de los que heredaron los rasgos ancestrales de ritos y ceremoniales que celebran y escenifican con devoción y voto de obediencia al Nazareno de Tolú.</p> <p>En las raíces de los africanos traídos en los barcos españoles como esclavos al municipio están conservados en su totalidad estos encuentros y planeaciones ceremoniales, modos y formas de celebrar, las cuales son típicas herencias de las cofradías de negros que se gestaban para organizar sus festejos y compartir en medio de las duras cargas de trabajo a las que eran sometidos.</p> <p>Las cofradías de negros en América ocupan un lugar destacado en el proceso. Durante la época colonial los indios, negros y españoles generaron un sincretismo religioso y costumbres de vida y tradiciones propias de su cultura y creencias.</p> <p>Ante la descristianización de los negros y en sus relaciones con la Iglesia en esas regiones se reprodujeron las ya existentes en España, y aparecen hacia mediados del siglo XV con parecida estructura, función y objetivos comenzando algunas de ellas como filiales de las de la Península.</p> <p>Unas cofradías fueron promovidas por las parroquias y por las órdenes religiosas, franciscanos, dominicos, jesuitas, carmelitas, mercedarios etc. y otras a instancia de los mismos negros libres y esclavos. (Gutiérrez, 2008, pg 1).</p> <p>Se debe destacar que en Santiago de tolú hicieron presencia desde el siglo XVI, comunidades religiosas como lo sostiene Villalobos (1992):</p> <p><i>La semana Santa la realizaban con toda solemnidad los sacerdotes franciscanos llegados en el 1559 de Cartagena a raíz del ataque que le hicieron los piratas franceses Juan y Martín Cote, enriqueciéndose sus ritos todavía más con el asiento de los frailes dominicos en 1567, comunidades que fundaron sendos conventos para la evangelización de todos los pueblos y tribus del Zenú bajo la jurisdicción eclesiástica y encomendera y del gobierno del partido de Tolú (Pg. 61).</i></p>	<p><i>Los recorridos procesionales, ritos y penitencia que los nazarenos establecieron.</i></p> <p>En la época fundacional se constituyó la Santa Hermandad en las villas y ciudades como una autoridad de orden, para dominar a los pobladores, cimarrones, esclavos, libres e indígenas.</p> <p>Esta se erigió por una influencia de orden organizativo de festejos sacros, actos de fe y social en los que se inmersa las influencia heredadas de sus ancestros y armonizan con los pobladores de la villa de Tolú.</p> <p>La hermandad de los nazarenos se inicia con un grupo de 30 a 50 hombres, hoy está conformada por 390 personas entre hombres y mujeres de todas las edades, los cuales están bajo la orden y orientación del nazareno mayor quien transmite la tradición y los forma en los ritos y penitencias propias de la comunidad, es quien organiza planea y gestiona lo concerniente a la celebración de la semana santa. A partir del año 1983, se elige una junta directiva conformada por civiles como apoyo al nazareno mayor en la organización y gestión de los recursos para la celebración y tener una vida jurídica y así poder llegar ante los estamentos, el reconocimiento se hace por personería jurídica ante la gobernación de sucre y queda inscrita con el número 397 de agosto 8 del año 1983, con el nombre de Hermanos de Jesús de Nazareno, quedando conformada por 10 miembros cinco principales y cinco suplentes, quienes se encargaban de coordinar todo lo relacionado con los festejos y celebraciones de la semana santa junto con el nazareno mayor. En el año 1995 la nueva junta se registra ante la DIAN y se le asigna el número 800098722-2. En el año 1996 se elige una nueva junta conformada solo por nazarenos ante el descontento de los nazarenos por la actuación de los civiles, quedando establecido en sus estatutos que los miembros de la junta deben ser nazarenos con una antigüedad de por lo menos tres (3) años. En el 2006 se registra ante la cámara de comercio con el código N° S0505112. En el año 2004 La honorable asamblea del Departamento de Sucre le hace un reconocimiento como patrimonio departamental por medio de la ordenanza número 09 del 08 de agosto del 2004. Así mismo, el concejo municipal de Tolú, por medio del decreto 001 del 03 de marzo del año 2003, lo reconoce como patrimonio cultural y religioso del municipio de Santiago de tolú.</p> <p>En el año 2011 la comunidad cambia su razón social y toma el nuevo nombre de Asociación Hermandad Nazarena de Santiago de tolú, esto para darle valides al nombre con el que siempre se nos ha conocido en la población. En el año 2015 el honorable concejo municipal ratifica a la Hermandad Nazarena como patrimonio municipal por medio del acuerdo 006 de noviembre 2015.</p>

<p>Los nazarenos son la autoridad y por los que nacen estos festejos y ceremoniales no solo en la semana santa en Santiago de tolú, y han perdurado por la cadena numerosa de familias consagradas que cada año aumenta. Y es ahí en la comunidad nazarena donde se ofrenda la acción de gracias y mediación, ellos son los de sus ritos, entrega y custodios de la fe en Santiago de tolú, las generaciones heredan sus ritos y conservan sus observancias, recreadas y transmitidas por el nazareno mayor, quien es el responsable de la tradición, disciplina y valores de la celebración.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ORGANIZACIÓN SOCIAL <p>Los nazarenos son los creadores, custodios, organizadores celebradores, los guardines y trasmisores de los ritos y costumbres de las vivencias que ellos establecieron en los festejos de semana santa de tolú.</p> <p>En sus inicios solo el nazareno mayor era quien manejaba y dirigía todo lo concernientes a los festejos y quien gestionaba gastos económicos para la celebración.</p> <p>A partir del año 1983 buscando darle un carácter organizativo, jurídico y una representación legal de la comunidad ante los estamentos gubernamentales se elige una junta como apoyo al nazareno mayor.</p> <p>Los miembros de la junta son elegidos en una asamblea general por votación directa, en las que se eligen, presidente, secretario, coordinador de logística, tesorero, fiscal y dos vocales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • TRADICIÓN POPULAR <p>Los rituales revelan las formas de organizar y de interpretar el modo de reparación.</p> <p>Fueron generando un momento sagrado en el común popular de la religiosidad local en el que se repara y ofrenda para así intermediar ante la divinidad de la imagen nazarena para que sean remediadas sus necesidades, atribuyéndole a estos actos la forma en que Jesús compensa a pesar de los errores y/o faltas, de las injusticias sociales, a que estos pobladores en una procesión expresan y viven compasión desbordando sus sentimientos, congregándose en masas familiares, como el momento en que liberan sus sentimientos y tensiones sociales, la reparación nazarena simboliza la mediación del consagrado ante la divinidad.</p>	<p>Develando dos formas: La primera es la participación activa de la comunidad por la organización y el disfrute de los festejos, y la segunda la marcada división entre las funciones de la iglesia frente al ritual litúrgico y las acciones de la congregación nazarena, gestora y encargada del ceremonial.</p> <p>Este proceso de separación y funciones entre la organización litúrgica y la piedad popular inicia a principios del siglo XX, cuando el párroco entonces asignado, increpando su autoridad prohibió la salida procesional del jueves santo a las 12 p.m.; aludiendo irrespeto y desorden en el ceremonial queriendo se celebraba como a ejemplo de otras celebraciones procesionales del país, los pobladores los nazarenos y un grupo de pobladores irrumpieron y sacaron el paso procesional de su rey nazareno, el sacerdote fue asistido por un grupo de fieles para evitar una confrontación hacia él, tolú gritaba, esto es del pueblo no de la curia, así lo festejamos y queremos, la iglesia no puede quitarnos lo que somos y sentimos esto es de tolú y la iglesia debe respetar nuestros sentimientos, los nazarenos y un grupo de pobladores conciliaron con el sacerdote y de ahí se estableció que el sacerdote en lo litúrgico y los fieles en la calle con sus ceremoniales, los nazarenos son la autoridad de los festejos y guardas de todo el entorno festivo popular.</p> <ul style="list-style-type: none"> • SITIOS SAGRADOS <p>Los espacios y sitios sagrados se establecieron desde sus inicios y se consagraron como los lugares de mediación y expiación, pero evocan momentos íntimos de cada poblador, que se hacen compartidos con los demás por los encuentros sociales que se generan y los recuerdos fluyen en un mar de diálogos e intercambios sociales, los silencios son acompañados de lágrimas de alegría y de recuerdos que fluyen para así tener presentes a sus seres queridos, amigos, parientes y hermanos nazarenos que ya partieron, dejándolos en Santiago de tolú con su nazareno que los recibe en el lugar santo reservado para sus hijos por los que en la cruz expió con su vida, de ahí a que en los ceremoniales y rituales se observa el silencio y escuchan rezos. Los sitios sagrados de la celebración son: El camellón de las caídas, espacio entre la iglesia y el parque, el cementerio central, calle 18 con carrera 6ª, casa museo Pedro Lucio Ayala en la carrera tercera entre 18 y 19.</p> <ul style="list-style-type: none"> • RITOS CEREMONIALES Y CELEBRACIONES <p>INCORPORACIÓN</p>
<p>Para ser nazareno o vincularse a la asociación hermandad nazarena de Santiago de tolú, el postulante debe presentar al nazareno mayor la solicitud por escrito manifestando el deseo de querer hacer parte de la comunidad, definiendo el motivo por el cual quiere ingresar, si es promesa, manda o solo por voluntad, indicar por cuánto tiempo desea estar en la comunidad y con qué habito se va a revestir, (Blanco o morado), debe anexas un certificado judicial o de policía de buena conducta, copia del documento de identidad. Con seis meses antes de la fecha de la celebración, el nazareno mayor tiene 15 días para responder si la respuesta es afirmativa, el aspirante deberá llenar el formulario de inscripción y firmar el compromiso de obediencia.</p> <p>Si el aspirante es menor de edad quien debe hacer la solicitud de ingreso es el padre, la madre o el adulto mayor que responderá por él hasta que cumpla la mayoría de edad, y deberá someterse al cumplimiento de los estatutos y reglamento que los rigen como también participar en todos los eventos y tareas de la comunidad.</p> <p>Si el nazareno no reside en el municipio deberá asignar a un familiar adulto para que lo represente en todas las reuniones y todo lo relacionado con la hermandad y mantenerlo informado hasta su venida, la cual debe ser como mínimo 15 días antes de la celebración de la semana santa para que se prepare para la consagración.</p> <p>CONSAGRACIÓN</p> <p>La ceremonia de consagración de los nuevos nazarenos es organizada con antelación por el sacerdote y el nazareno mayor. Se da dentro la celebración de la eucaristía donde cada uno desde su autoridad acoge y le da la bienvenida al consagrado, el sacerdote lo invita a vivir una experiencia espiritual con el nazareno de tolú, y el nazareno mayor lo acoge he entroniza a la comunidad como hermano de todos los demás nazarenos. El nazareno aspirante para poderse consagrar debe asistir durante dos meses a una formación cada ocho (8) días en la que se les enseña respeto y obediencia al nazareno mayor, normas de convivencia, respeto por la celebración y la tradición a sus hermanos al orden en todos los actos en que participa la comunidad, también se les va informando de cómo deben asistir a cada uno de los días de la celebración cumplir con los compromisos asignados en especial durante las celebraciones de la semana santa, el respeto y el celo por el habito que aunque ellos solventan el gasto el dominio de su uso es de la comunidad.</p>	<p>Ese mismo día todos los nazarenos renuevan su consagración. En la incorporación y consagración es asignado a los nuevos miembros un padrino que velara por la consagración, cumplimiento y normas de vida en su promesa, de ahí a que los hermanos socializan su vida en un acompañamiento permanente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • RITOS FUNERARIOS, SEPELIO Y NOVENARIOS DE NAZARENOS <p>Las prácticas de los rituales africanos de la muerte presentan cuatro elementos comunes: 1. la muerte se celebra con música y canto acompañado de tambor; 2. bailan al muerto; 3. lo pasean y 4. entrecruzan llanto con rezos o rosarios cantaos (Muñoz Vélez., 2000,pp. 4 y 5.).</p>  <p>Sepelio Nazareno. Cortesía: Biblioteca municipal "Héctor Rojas Herazo.</p> <p>En el día a día de los nazarenos de tolú, se viven momentos de ritos ancestrales heredados y que se han conservado como parte fundamental de su tradición, como son las celebraciones de la vida y de la muerte. En los ritos fúnebres a la muerte de un nazareno, la comunidad es quien tiene el control sobre la realización del sepelio, encargándose de toda la organización del mismo desde lo religioso hasta la sepultura.</p> <p>El entierro o sepelio de un nazareno en Santiago de tolú, contiene todo un ritualismo ancestral que lo hace único en Colombia. Está ligado al misticismo del lumbalu palanquero. El nazareno es visitado durante su enfermedad. A su fallecimiento el nazareno mayor es notificado y este a la vez informa a todos los demás miembros de la hermandad el fallecimiento del hermano.</p> <p>El hermanamiento entre ellos significa un acompañamiento y solidaridad mutua, cada uno debe ayudarse y compensar sus necesidades, asumir con respeto y afecto el dolor, la alegría, las diferentes ocasiones de servicio y fortalecer sus lazos de hermanos.</p>

Ellos solventan y disponen de todo lo que se requiera en caso de Muerte, incluso hasta la bóveda o sepulcro donde el cuerpo de su hermano descansará, pues disponen de sus propias tumbas y nichos en el cementerio.

El Nazareno Mayor es el encargado de revestir al miembro fallecido con su hábito nazareno, la celebración de la misa de cuerpo presente, organizan el altar de velación, todos disponen de sus viáticos y aportan para que el hermano se vaya como él se lo merece. La familia dispone con el Nazareno Mayor los nueve (9) días de velorios, su cuerpo es cargado por sus hermanos nazarenos y despedido con la marcha sacra el santo entierro ritualizado, lo que ellos entienden como recibimiento, que también realizan ante el sepulcro el viernes santo, con la diferencia que aquí ofrecen al hermano difunto el platillo vacío, significando que su fin terrenal llegó y que debe cumplir en el cielo al Nazareno vivo que lo espera.



Figura: se observa a Carmelo Atencia, liderando la procesión del viernes Santo en compañía de Víctor de Horta y otros nazarenos.

En Santiago de tolú, los nazarenos ritualizan la creencia que un hermano nazareno fallecido inicia un viaje hacia el cielo nazareno – lugar que está asignado a ellos y en el que son recibidos por sus otros hermanos- por ello es importante que se despidan revestido del hábito penitencial – pues así son identificados por el nazareno que los espera para una nueva vida junto a sus hermanos.

El nazareno muerto vive y participa del gozo y festejos que sus hermanos le rinden para así seguir participando de la vida.

La muerte convoca más que la enfermedad, porque en la enfermedad tienen y conservan la esperanza de que no muera, de ahí sus visitas esporádicas y ayudas de medicinas y alimento que el nazareno mayor asiste en sus visitas junto a otros miembros. Mientras que una vez muerto, ese día es de él, ya que no va a estar más con los vivos, por lo tanto, se suspende toda actividad para dedicarle el día en despedida porque es lo último que se lleva la persona consigo.

La muerte los congrega porque es el último servicio que se le presta a su hermano, al conocerse la noticia el nazareno mayor se dirige hasta la casa del

nazareno fallecido y se dispone de la organización del entierro, se define la hora y la celebración de la eucaristía con el sacerdote, se busca al director de la banda de músicos para el toque de la marcha la que es costeada por los nazarenos, se prepara la tumba donde va a ser enterrado y se le notifica a la comunidad nazarena la hora de llegada para iniciar el rito fúnebre, el altar se monta en la sala de la casa de la familia del difunto, el cual se compone de los siguientes elementos: una mesa con un mantel blanco en un rincón de la sala que mire hacia la puerta de la calle, se cuelga una sábana o mantel blanco en todo el rincón que caiga más debajo de la mesa, se le coloca una cruz hecha en cinta negra en todo el centro de la tela blanca que cuelga en el rincón, se coloca sobre la mesa un Cristo, un cuadro de la virgen del Carmen con el purgatorio, un vaso con agua, dos cirios o velas una en cada punta delantera de la mesa, y un ramo de flores

Por temor a lo desconocido, para evitar que el difunto se quede y no vaya a su destino aludiendo pasión de hermano a ellos, así en sus honras fúnebres se asegura la compañía en la futura muerte sea de un familiar o de algún miembro, para que los muertos sean los aliados mientras se está en esta vida y ayuden a llegar a ver la cara de Dios cuando llegue el turno de partir de cada uno.

La no observancia del ritual de muerte, pueden producir desgracias en la comunidad porque el difunto queda resentido.

Su indumentaria y/o hábito (sin el Cristo) es el vestido por el cual el muerto llega a sus hermanos que ya han fallecido y se encuentran en el lugar que ellos tienen como nazarenos en el cielo, donde viven y acompañan los festejos de vida y fe de sus hermanos en la tierra.

Su despedida es un acto ritualizado en el dolor y esperanza, que sus hermanos con sus velos blancos cubriendo su rostro interpretado como duelo y vacíos, llenos de una resurrección en libertad, paz y esperanza en las promesas de su rey nazareno.

El miembro fallecido es despedido desde su lugar de residencia con la marcha el duelo entonada por la banda de músicos del municipio esta es una marcha que es interpretada el jueves santo en los ritos y en las que los pobladores manifiestan sus sentimientos propios del hombre del Caribe, la marcha es entonada cuando el féretro es sacado de la casa familiar en hombros de los nazarenos que dos filas lo llevan en una danza de compas de tres y dos pasos que armonizan y relacionan al sufriente dolor de Jesús Nazareno en la vía dolorosa, el desfile de los nazarenos con sus hábitos de penitencia (camisa blanca, pollerín, cabuya, corona y velo, abarcas y medias, el Cristo colgado al cuello), las mujeres con su hábito morado lo trasladan a los actos litúrgicos en la iglesia Principal ubicada en la plaza (Iglesia

Santiago Apóstol), terminado el acto litúrgico es traslado al cementerio en donde es recibido como un gesto de hasta pronto que aluden al encuentro que depara el estado del cielo nazareno en donde se reúnen y viven sus ancestros, es tradición y de carácter sagrado despedirlo con el rito del recibimiento cuando falta una cuadra para que su cuerpo repose en la bóveda entonan el santo entierro marcha del Viernes santo, sus hermanos confiesan sus votos de silencio ante el cuerpo sin vida del hermano que va al encuentro de Jesús y de sus hermanos en el cielo nazareno según la tradición y celo del nazareno mayor que se debe despedir para que el hermano se vaya en paz y alegre al renacer de una vida en Jesús.

Afirma el Nazareno Mayor, Pablo Castillo Buelvas, que en los inicios de la hermandad siempre se conserva este rito fúnebre, pues así se honra la vida y también se presenta ante el Nazareno su consagrado con su promesa que se realizará en las del cielo nazareno, reciben este rito funerario de los ancestros que en la partida terrenal lo hacían cantando y con rezos, pues el legado religioso lo reciben por la ofrenda voluntaria de vida que se fija en la consagración y ahí está el hermanamiento, pues el vínculo de fe amarra a una creencia.

• **RITOS Y CELEBRACIONES DURANTE LA SEMANA SANTA**

AMARRE

Comienza con la llegada a las 7:00 a.m. de los nazarenos viejos y nuevos para vestirse ritualmente en el patio lateral de la iglesia principal. Se colocada por primera vez la falda blanca que cae hasta los pies.



Fotografía: Amarre nazareno. Semana santa 2017. Cortesía: Marco Barboza G.

Se cumple en grupos de dos y tres el "amarre del cordón" o sogas trenzadas con pelos de crin de caballo, de una pulgada de diámetro. Los nazarenos nuevos lo

hacen ayudados por los nazarenos adultos sosteniendo la sogas de cada novicio que dé pie y manos en alto, va girando sobre sí mismo, mientras el cordón se enrolla alrededor de su cintura, hasta una cuarta contra el tórax, simulando un ancho fajón que aprieta y martiriza, expreso durante todo el día, pues la sogas es la "prueba de la consagración".

El número de vueltas de la sogas deben ser 14, significando las estaciones del viacrucis. La cabuya es la sujeción voluntaria al agradecimiento, significación de sacrificio, humillación y resistencia ante las dificultades, es la aceptación voluntaria a una experiencia de gratuidad que va enraizada a la libertad y derecho de hijos del Nazareno de Tolú que los ampara y conduce, si en el pasado fueron sometidos y amarrados sujetos de manera injusta sin su consentimiento aquí la significación es en la libertad y voluntad me ofrendo y festejo la vida en Jesús Nazareno al que me ampara, me sustenta y es mi guía...reza la tradición nazarena. La incorporación y la sujeción es voluntaria y el aspirante lo hace consiente y en un acto de mucha sinceridad, lo creíble se sustenta en la consagración como Nazareno de Tolú.

RITO DEL RECIBIMIENTO

El ceremonial del recibimiento se realiza el viernes santo en la procesión del santo entierro, a las 6: p.m. y en la procesión de la soledad ese mismo día a las 12 de la noche. Para realizar esta ceremonia el nazareno mayor a escogido y preparado con anterioridad a los grupos de nazarenos que lo realizaran y que ese día son identificados por portar un distintivo en su hombro izquierdo.

Para este acto el nazareno mayor y los grupos escogidos salen del recorrido de la procesión del santo sepulcro y la esperan al frente de la iglesia; son cuatro grupos de por lo menos 15 nazarenos cada uno.



Fotografía: Rito del recibimiento. Semana santa 2017. Cortesía: Marco Barboza G.

Luego de cubrir su rostro con el velo de malin blanco y colocarse los guantes, se ubican en una fila frente al templo de donde parten dirigidos por el nazareno mayor que lleva por delante, la corona, los clavos y las potencias, en un platillo de plata que va ofreciendo a Jesús, mientras sin dejar de mirarle el rostro, con el piquete de hermanos avanza retrocediendo hasta entrar a la iglesia donde los nazarenos dejan a Jesús para que sea velado en cámara ardiente, antes de ser trasladado al cementerio central.



Fotografía: Rito del recibimiento. Semana santa 2017. Cortesía: Marco Barboza G.



Fotografía: Rito del recibimiento a Magdalena y Verónica. Semana santa 2017. Cortesía: Marco Barboza Garcés.

Después de realizar el recibimiento del paso del Santo Sepulcro, se recibe a la virgen dolorosa, posteriormente a San Juan y por último las imágenes de verónica y magdalena.

El santo sepulcro y la virgen de los dolores los recibe el nazareno mayor y los adultos. Las imágenes de San Juan, La verónica, y Magdalena son recibidas por los jóvenes y los niños.



Fotografía: Rito del recibimiento a la virgen. Semana santa 2017. Cortesía: Marco Barboza G.

Sus brazos extendidos simbolizan la llegada en los barcos de sus ancestros africanos, rito anónimo de particular influencia divina, exteriorizada como lo definen en la intimidad de la comunidad nazarena, en sus secretos ancestrales; rito de sacrificio y reparación, preparándose para la partida terrenal, para encontrarse en el cielo Nazareno donde irán cuando mueran.

En el recibimiento del santo sepulcro es una preparación para la partida terrenal se fueron, se sepultan en Cristo, muere el hombre nuevo, para el renacer de un hombre nuevo.



Fotografía: Rito del recibimiento a la virgen. Semana santa 2017. Cortesía: Marco Barboza G.

En el amanecer del domingo a las 4 de la mañana, es retirado el cuerpo del Cristo del sepulcro. La imagen de María Magdalena en hombros de los nazarenos llega al sepulcro y se inclina y regresa a avisarle a verónica

En el amanecer del domingo a las 3:00 a.m el cuerpo del Cristo es retirado del sepulcro y es llevado a la casa museo Pedro Lucio Ayala por los nazarenos, luego se saca el sepulcro vacío a la puerta del cementerio para darle inicio a la ceremonia del encuentro, la imagen de magdalena y verónica llegan hasta el

sepulcro donde se inclinan y no ven el cuerpo del señor, afanadas dan un giro y regresan encontrándose con la imagen de san Juan a la que haciéndole una inclinación como diciéndole el señor no está, de inmediato las tres imágenes regresan al sepulcro e inclinándose confirman la desaparición del cuerpo del señor y salen presurosas a dar aviso a la virgen dolorosa se inclinan ante ella y la conducen ante el sepulcro vacío, al levantarse se encuentran con la imagen del resucitado que sale de una de las.

• **RESPECTO A LAS REGLAS DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL EN PROYECTOS PARA DECRETAR GASTO PÚBLICO**

El establecer dentro del articulado una autorización al gobierno nacional para que, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a través del Ministerio de Cultura, contribuya a la promoción, protección, conservación, divulgación, y financiación de las costumbres y enseñanzas que la comunidad de la Hermandad Nazarena, no supone una violación a las reglas de competencia de iniciativas gubernamentales en materia de gasto público. Por el contrario, la redacción se aparta de cualquier idea cercana a una orden exigible al gobierno para que incluya dentro del presupuesto los recursos necesarios para la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a manifestar de formas diversas el reconocimiento de una organización rica en recursos culturales e históricos como la hermandad nazarena del Santiago de Tolú (Sucre).

Desde la Sentencia C-409 de 1994 hasta la presente, la Corte Constitucional ha venido manteniendo la línea inclinada a la posición de considerar que "El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la CP: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución", agregando que "Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

Continuando con el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, la Sentencia C-755 de 2014 indica que "por una parte, que la Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por

otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, (...) la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones."

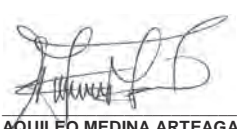
Con lo anterior es claro que el proyecto en ningún momento trae consigo apartes mandatorios que afectan el presupuesto general de la nación, ni va en contravía a las reglas de la competencia de iniciativas gubernamentales. Lo que se deja a disposición del ejecutivo es la implementación de unas medidas que permitan palpar con ciertas inversiones una efectiva exaltación de la organización por la cual se presenta el proyecto de ley.

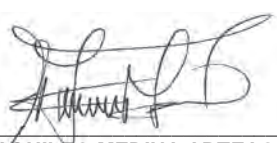

V. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Con todo lo expuesto, no hay duda de la riqueza cultural que contiene cada una de las costumbres y celebraciones adelantadas por la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú en el Departamento de Sucre, dentro y fuera de los días de semana santa, Hermandad que se ha convertido a lo largo de los años en una comunidad con manifestaciones y costumbre propias que, desde su fe, las han convertido en su manera de mirar y llevar la vida, en unas costumbres llena de tradiciones propias y ancestrales a las cual se deben asegurar y otorgarle debido reconocimiento.

La tradición, el conocimiento ancestral y cada uno de los hábitos de la comunidad de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, de acuerdo a los fines expresados en las normas que regulan el valor cultural que identifica a un país tan diverso como el nuestro, merece ser declarada patrimonio inmaterial de la Nación, reconociendo y exaltando su enseñanza y el conocimiento de costumbres ancestrales surgidas de creencias religiosas y prácticas de los primeros habitantes de la subregión del Golfo del Morrosquillo, sumado a las que trajeron consigo los esclavos y los colonizadores españoles que alimentaron y volvieron aun más rico e interesante el contenido cultural.

<p>El Estado colombiano debe propender por la sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural que nos identifica, logrando de esta manera el paso de las costumbres y riqueza cultural de generación en generación, convirtiendo estas prácticas en un atractivo adicional de la región para su desarrollo turístico.</p> <p>Cada una de las prácticas ceremoniales, ritos, atuendos y demás manifestaciones adelantadas por la Hermandad Nazarena tiene la capacidad de convocar a una gran cantidad de personas -propias y visitantes-, lo que demuestra que estamos en frente a un bien inmaterial a incluir dentro de la lista representativa de patrimonios culturales inmateriales de la Nación.</p> <p>Es de resaltar como la Hermandad Nazarena, además de los aportes a la cultura y la enseñanza de las costumbres y riquezas ancestrales de la región, ha mostrado ser una organización preocupada por la educación de las nuevas generaciones, participando en distintas obras sociales aportando desde su manera de ver la vida, conciencia y respeto por cada uno de los integrantes de la sociedad.</p> <p>Antes que el contenido religioso, se exalta mediante este proyecto la riqueza cultural de la organización que se fue creando desde la mezcla de ideas, creencias y costumbre de los españoles colonizadores, los indios aborígenes y los esclavos traídos desde África los cuales, a pesar de la evangelización a la que fueron sometidos, mantuvieron muchas de sus costumbres, haciendo aún más rica e interesante cada una de sus manifestaciones.</p> <p>VI. MARCO NORMATIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> • INICIATIVAS LEGISLATIVAS <p>El artículo 150° de la Constitución Política establece:</p> <p><i>“Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)”.</i></p> <p>Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154° lo que sigue:</p> <p><i>“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras <u>a propuesta de sus respectivos miembros</u>, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...)”.</i> (Subrayado fuera de texto).</p>	<p>En el desarrollo legal, la Ley 5ta de 1992 estableció en su artículo 140°, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica:</p> <p><i>Pueden presentar proyectos de ley:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los Senadores y <u>Representantes a la Cámara individualmente</u> y a través de las bancadas. 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho. 3. La Corte Constitucional. 3. El Consejo Superior de la Judicatura. 4. La Corte Suprema de Justicia. 5. El Consejo de Estado. 6. El Consejo Nacional Electoral. 7. El Procurador General de la Nación. 8. El Contralor General de la República. 9. El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo. <p><i>(Subrayado fuera de texto).</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES <p>ARTICULO 7o. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.</p> <p>ARTICULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • FUNDAMENTOS LEGALES <p>Ley 397 de 1997.</p> <p>Artículo 1º. De los principios fundamentales y definiciones de esta ley. La presente ley está basada en los siguientes principios fundamentales y definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias. 2. La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso
<p>generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. El Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana. 4. En ningún caso el Estado ejercerá censura sobre la forma y el contenido ideológico y artístico de las realizaciones y proyectos culturales. 5. Es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación. 6. El Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos. El Estado colombiano reconoce la especificidad de la cultura Caribe y brindará especial protección a sus diversas expresiones. <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. El desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá en cuenta el Plan Nacional de Cultura que formule el Gobierno. Los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social. 9. El respeto de los derechos humanos, la convivencia, la solidaridad, la interculturalidad, el pluralismo y la tolerancia son valores culturales fundamentales y base esencial de una cultura de paz. <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. El Estado fomentará la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma. 12. El Estado promoverá la interacción de la cultura nacional con la cultura universal. 	<ol style="list-style-type: none"> 13. El Estado, al formular su política cultural, tendrá en cuenta tanto al creador, al gestor como al receptor de la cultura y garantizará el acceso de los colombianos a las manifestaciones, bienes y servicios culturales en igualdad de oportunidades, concediendo especial tratamiento a personas limitadas física, sensorial y síquicamente, de la tercera edad, la infancia y la juventud y los sectores sociales más necesitados. <p>Artículo 2º. Las funciones y los servicios del Estado en relación con la cultura se cumplirán en conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la política estatal sobre la materia son la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional.</p> <p>Artículo 4º. Modificado por el Artículo primero de la Ley 1185 de 2008.</p> <p>Integración del patrimonio cultural de la Nación.</p> <p>El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.</p> <p>Artículo 8º. Inciso segundo del literal a), Modificado por el Artículo quinto de la Ley 1185 de 2008.</p> <p>El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano,</p>

<p>arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • FUNDAMENTOS ADMINISTRATIVOS <p>Decreto 763 de 2009.</p> <p>Artículo 2°. SISTEMA NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, cuya sigla es -SNPCN-, está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.</p> <p>El SNPCN tiene por objeto contribuir a la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad, divulgación y apropiación social del patrimonio cultural, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política en la legislación, en particular en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y bajo los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía.</p> <p>Decreto 2941 de 2009 de 2009.</p> <p>Artículo 2°. Integración del Patrimonio Cultural Inmaterial. El Patrimonio Cultural Inmaterial se integra en la forma dispuesta en los artículos 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, y 11-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 8° de la Ley 1185 de 2008. En consonancia con las referidas normas y con la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial aprobada en París el 17 de octubre de 2003, adoptada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006 y promulgada mediante el Decreto 2380 de 2008, hacen parte de dicho patrimonio los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos,</p>	<p>conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural. El Patrimonio Cultural Inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran. A los efectos de este decreto se tendrá en cuenta únicamente el Patrimonio Cultural Inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible. Los diversos tipos de Patrimonio Cultural Inmaterial antes enunciados, quedan comprendidos para efectos de este decreto bajo el término "manifestaciones".</p> <p>Artículo 3°. Comunidad o colectividad. Para los efectos de este decreto, se entiende como comunidad, colectividad, o grupos sociales portadores, creadores o vinculados, aquellos que consideran una manifestación como propia y como parte de sus referentes culturales. Para los mismos efectos, se podrá usar indistintamente el término "comunidad", "colectividad", o "grupo social".</p> <p>Artículo 4°. Fomento del Patrimonio Cultural Inmaterial. En consonancia con la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y dentro de los límites, parámetros y procedimientos allí establecidos, las entidades que integran el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural tienen la responsabilidad de fomentar la salvaguardia, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural Inmaterial con el propósito de que este sirva como testimonio de la identidad cultural nacional en el presente y en el futuro. Para el efecto, las entidades estatales de conformidad con sus facultades legales, podrán destinar los recursos necesarios para este fin.</p>
<p style="text-align: center;">VII. PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la honorable Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate, al proyecto de Ley número 206 de 2020 Cámara. "POR EL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LA NACIÓN LA HERMANDAD NAZARENA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ DEPARTAMENTO DE SUCRE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Atentamente,</p>  <p>AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Ponente</p>	<p style="text-align: center;">VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE:</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. 206 DE 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"POR EL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LA NACIÓN LA HERMANDAD NAZARENA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ, DEPARTAMENTO DE SUCRE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo Primero. Declárese Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación la comunidad de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre.</p> <p>Artículo Segundo. Ríndase homenaje a los fundadores, promotores y líderes de la comunidad de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, como transmisores de creencias ancestrales y culturales.</p> <p>Parágrafo. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, deberá incluir a la comunidad de la Hermandad Nazarena, sus ritos y costumbres, dentro de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.</p> <p>Artículo Tercero. Autorícese al Gobierno Nacional para que, de acuerdo con la Constitución Política, las competencias que establecen las leyes y teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, a través del Ministerio de Cultura, contribuya a la promoción, protección, conservación, divulgación y financiación de las costumbres y enseñanzas que la comunidad de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, en el Departamento de Sucre, comparte con la población toluense y visitantes del puerto turístico.</p> <p>Parágrafo. Las asignaciones presupuestales que pudiere efectuar el Gobierno Nacional, se destinarán a la construcción de una sede para la Hermandad Nazarena, adecuación y restauración de imágenes representativas y organización de la celebración de sus ritos, festejos y promoción de valores sociales y culturales.</p>

<p>Artículo Cuarto. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>  <p>AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara Ponente</p>	<p style="text-align: center;">COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Bogotá D.C., 21 de septiembre de 2020</p> <p>En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 206 de 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LA NACIÓN LA HERMANDAD NAZARENA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ, DEPARTAMENTO DE SUCRE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Dicha ponencia fue firmada por el Honorable Representante AQUILEO MEDINA ARTEAGA.</p> <p>Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 654 / del 21 de septiembre de 2020, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.</p>  <p>DIANA MARCELA MORALES ROJAS Secretaria General</p>
---	---

PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2020 CÁMARA Y 185 DE 2020 SENADO

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021.

<p>Bogotá D.C. 21 de septiembre de 2020</p> <p>Señores</p> <p>José Elver Hernández Casas Presidente Comisión Cuarta H. Cámara de Representantes</p> <p>Carlos Abraham Jimenez Presidente Comisión Cuarta H. Senado de la República</p> <p>Néstor Leonardo Rico Rico Presidente Comisión Tercera H. Cámara de Representantes</p> <p>Jose Alfredo Gnecco Presidente Comisión Tercera H. Senado de la República</p> <p>Ref: Ponencia Negativa proyecto de Ley No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (Senado) "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021".</p> <p>Honorables Presidentes:</p> <p>En atención a la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) y la Ley 5ª de 1992, rendimos ponencia negativa ante las comisiones conjuntas de Senado de la República y Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (Senado) "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021".</p>  <p>Senador Iván Marulanda Partido Alianza Verde</p>  <p>Senadora Aída Avella Lista Decentes Unión Patriótica</p>  <p>Senador Gustavo Bolívar Lista Decentes</p>  <p>Senador Juan Luis Castro Partido Alianza Verde</p>	 <p>Senador Israel Zuñiga Partido FARC</p>  <p>Representante Katherine Miranda Partido Alianza Verde</p>  <p>Representante Catalina Ortiz Partido Alianza Verde</p>
---	---

1. OBJETO DE LA PONENCIA

El objetivo de esta ponencia es argumentar las razones por las cuales no debe aprobarse el Proyecto de Ley No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (Senado), "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021", pues la planificación y distribución de recursos presentada por el Gobierno Nacional para la vigencia del próximo año no responde a las necesidades que tiene el país para afrontar la pandemia y la crisis socioeconómica que se ha producido por el COVID-19. Se nos ha presentado un presupuesto que no está acorde con la realidad del país.

2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO

Durante el mes de septiembre, las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara fuimos convocadas en tres ocasiones para discutir el proyecto de PGN para el año 2021.

Como ha ocurrido con todas las leyes económicas presentadas por el Gobierno, el trámite de este proyecto de ley se ha caracterizado por la ausencia de transparencia, tiempo y deliberación. Más que un debate democrático, el tránsito de estos proyectos por las reuniones de ponentes y de comisiones económicas conjuntas han sido maniobras parlamentarias para obtener mayorías de votos, sin discusión amplia como debiera ser, sustentada en información completa y oportuna, desconociendo la crisis económica y social por la cual atraviesa el país.

Los tiempos, los espacios y las formas en los que se ha discutido el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno lo demuestran. Por un lado, se tardó un mes en citar a la primera sesión de comisiones económicas conjuntas, con lo que el tiempo para discutir se redujo a la mitad. Así, la fecha 15 de agosto hasta la cual las comisiones económicas tenían tiempo para devolver el proyecto de presupuesto en caso de que no se ajustara a los preceptos de la Ley Orgánica de Presupuesto, pasó sin que siquiera se hubieran citado ni se hubiera empezado a discutir el proyecto, por lo cual no fue posible examinar la pertinencia o no de devolverlo.

Por otro lado, las principales discusiones hasta ahora realizadas han ocurrido en reuniones privadas de ponentes con el gobierno. Allí los ministros presentaron sus respectivos presupuestos y se discutió el proyecto. Mientras tanto, las comisiones económicas conjuntas sólo se reunieron en tres oportunidades y se limitaron a oír la presentación del presupuesto por parte del Ministro de Hacienda quien iba entregando sobre la marcha detalles de la información, hasta llegar a la aprobación del monto. Los límites ridículos de tiempo de escasos tres minutos impuestos para las intervenciones de los congresistas impidieron profundizar en los argumentos y en la deliberación.

A lo largo del trámite, la información fue escasa y suministrada de manera tardía. Así, al momento de aprobar el monto no se conocía el presupuesto regionalizado, a pesar de que el artículo 8 del estatuto orgánico de presupuesto exige que sea parte del proceso de discusión. A la fecha tampoco se conocen las intenciones del gobierno cuando anunció en el proyecto la "disposición de activos" por 12 billones de pesos y "otros recursos de capital" por 26.2 billones de pesos.

Del mismo modo, como lo han manifestado públicamente varias organizaciones de la sociedad civil como el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, la manera como se presenta el presupuesto, al estar agregada en grandes rubros, impide que los congresistas y la ciudadanía pueda conocer en detalle la forma como el Gobierno espera invertir los recursos públicos. Un presupuesto más desagregado, siguiendo los lineamientos de iniciativas internacionales tales como el International

Budget Partnership, contribuirían a mejorar la transparencia sobre los recursos públicos y facilitarían el control ciudadano sobre estos.

Los trámites del PGN han sido la expresión de la displicencia del Ministro de Hacienda por la democracia y, en particular, por la rama legislativa. La forma como se prepara la ponencia mayoritaria para primer debate lo demuestra. Además de ser discutida, como ya se dijo, de espaldas a la ciudadanía, es redactada por funcionarios del Ministerio y presentada al Congreso solo unas cuantas horas antes de su votación con firmas obtenidas a las carreras entre congresistas que hacen parte de este montaje.

Así, en vez de que el Ejecutivo le presente al Congreso y a la ciudadanía su propuesta de reactivación económica para que sea discutida con amplitud, el trámite y aprobación del presupuesto en el Congreso se reduce a una transacción opaca entre el Ministerio de Hacienda y un grupo de parlamentarios en busca de asegurar las mayorías necesarias para su aprobación precipitada y abrupta.

3. CONSIDERACIONES

Durante semanas reiteramos la necesidad de que el Presupuesto General de la Nación se discutiera de cara al país y se construyera a partir de la realidad económica por la que atravesamos. La conclusión a la que llegamos, y así lo manifestamos, es que el Gobierno y las fuerzas que lo respaldan no tienen vocación de cambio. Como ha ocurrido a lo largo de la historia, representan el continuismo y solo tienen interés en la nómina. A continuación presentamos las razones por las cuales, este presupuesto no debe ser aprobado para la vigencia del 2021.

3.1 Contexto macroeconómico

Supuestos macroeconómicos

El proyecto de Presupuesto General de la Nación se construye con base en los siguientes supuestos:

Tabla 1. Proyecciones macroeconómicas del Gobierno nacional para los años 2020 y 2021

Supuestos	2020	2021
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	2,4%	3,0%
Tasa de cambio promedio período, \$	3.960	3.747
PIB real (variación %)	-5,5	6,6

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

Si bien, por definición, toda proyección está sujeta a un margen de error, algunas de las presentadas por el Gobierno nacional para justificar los ingresos que recibirá la Nación para financiar el presupuesto parecen optimistas dada la realidad económica por la que atraviesa el país y no coinciden con los pronósticos hechos por diversas organizaciones nacionales e internacionales. El siguiente cuadro presenta las proyecciones hechas por el Banco de la República, Fedesarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Tabla 2. Proyecciones de crecimiento para el año 2020

FMI	CEPAL	OCDE	Banco de la República	Fedesarrollo
-2,4%	-5,6%	-6,1%	Entre -2% y -7%	-5%

Fuente: FMI, CEPAL, OCDE, Banco de la República y Fedesarrollo

Como se puede observar, la proyección del Gobierno sobre la tasa de crecimiento se encuentra en el rango inferior en comparación con las proyecciones de las demás organizaciones.

En la medida en que una tasa de crecimiento mayor implica proyecciones de ingreso superiores, principalmente por impuestos, las estimaciones optimistas del Gobierno nacional podrían sobrestimar los ingresos y subestimar el déficit real. De ser así, el Gobierno estaría obligado a reducir el gasto proyectado para el año entrante, con las implicaciones en la inversión pública que esto tendría. También podría tener implicaciones adversas sobre otras variables macroeconómicas como la tasa de interés, el desempleo, la inflación y el propio crecimiento de la economía.

Finalmente, las proyecciones de inflación del Gobierno lucen particularmente optimistas, dadas las últimas cifras publicadas por el DANE según las cuales la inflación en lo corrido del año fue del 1,12%¹. se ajustan a las de las otras instituciones especializadas, el impacto que podría tener la devaluación reciente del peso sobre los bienes importados, así como los constantes cierres viales entre la región de los llanos y el resto del país, podrían conllevar a una inflación más alta de la esperada.

Más allá de la discusión sobre la validez de los supuestos macroeconómicos presentados por el Gobierno nacional, preocupa particularmente la falta de transparencia y las técnicas contables empleadas por el Gobierno nacional para justificar las cifras sobre las cuales se sustenta este proyecto de presupuesto. En efecto, como se detallará en las siguientes secciones, además de supuestos en extremo optimistas, la contabilización de ingresos extraordinarios provenientes de la enajenación de activos como ingresos corrientes o del rubro "otros recursos de capital", al deteriorar la confianza sobre los datos y prácticas del Gobierno, traería implicaciones adversas sobre la economía difíciles de corregir más adelante.

El Proyecto de Presupuesto en el marco de la crisis del COVID-19

A la fecha, después de seis meses de iniciada la emergencia sanitaria, Colombia vive su peor crisis económica de los últimos 90 años. La tasa de desempleo del mes de julio aumentó en un 9,5% frente al mismo mes del año pasado y se ubicó en un 20,2%², la más alta de los últimos 20 años. Según un reciente estudio de la Universidad de los Andes³, la actual crisis económica podría resultar en un aumento de la pobreza de 15 puntos porcentuales, incrementando así el número de personas pobres en 7,3 millones y en un aumento de la desigualdad del 0,509 a 0,574 en el coeficiente de Gini. Esta

situación equivaldría a un retroceso de 20 años en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por su parte, la CEPAL, en sus últimos informes proyecta un incremento de la desigualdad medida por el índice de GINI entre un 4 y un 4,9%⁴. Finalmente, un reciente estudio de Fedesarrollo del mes de julio estimó que, en la ausencia de transferencias monetarias, la pobreza monetaria habría pasado del 26,9% al 38% y la pobreza extrema del 7.4% al 11.3%, un retroceso en la lucha contra la pobreza de más de una década⁵.

A nivel macroeconómico, el PIB del segundo trimestre de este año se redujo en un 15,7% frente al mismo trimestre del 2019⁶. De igual modo, las exportaciones en junio se redujeron en un 21.7%⁷ y la inflación de agosto fue del -0,1% frente al respectivo mes del año pasado⁸. Como lo indica la tabla 2, según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional, de la OCDE, de la CEPAL, del Banco de la República y de Fedesarrollo, se espera que el PIB del país se contraiga entre un 2% y un 7% este año.

Así, todos estos indicadores revelan la magnitud de la crisis económica que estamos viviendo y el impacto que está teniendo en la población, en particular en los hogares más vulnerables. Antes de la crisis, de los 22,3 millones de personas ocupadas había 12,2 millones de trabajadores informales en el país, equivalentes al 54,7% de la población ocupada⁹. Asimismo, el 27% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza monetaria (257 mil pesos)¹⁰ y el 67% de los hogares se encontraban por debajo de la línea de vulnerabilidad, con ingresos por persona inferiores a 609 mil pesos. Situación que, como ya se mencionó, se ha deteriorado sustancialmente desde el inicio de la crisis. En efecto, según un estudio de la Universidad de los Andes, en Colombia hay actualmente 9 millones de trabajadores en actividades vulnerables a la crisis. De estos, 6 millones están en actividades informales¹¹.

Sin embargo, el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno parece desconocer esta realidad. En efecto, a pesar de que la economía atraviesa la peor caída en el PIB en los últimos 90 años, el contenido de este presupuesto no es más que la continuación de la estructura presupuestal de los últimos años. En vez de ver en el presupuesto un poderoso instrumento de la política fiscal para

⁴ Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones, CEPAL, 15 de Julio del 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

⁵ Impacto de los Aislamientos Obligatorios por Covid19 sobre la Pobreza Total y Extrema En Colombia, Jairo Nuñez Mendez, Julio 2020. Disponible en: https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/DocumentosTrabajo/impacto_de_los_aislamientos_obligatorios.pdf

⁶ Boletín Técnico Producto Interno Bruto II trimestre 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ PIB/ PIB_IItrim20_produccion_y_gasto.pdf

⁷ Boletín Técnico Exportaciones Julio 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_jul20.pdf

⁸ Boletín Técnico Índice Precios del Consumidor Agosto 2020, DANE. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ ipc-informacion-tecnica>

⁹ Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares, Diciembre 2019-Febrero 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic19_feb20.pdf

¹⁰ Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional en Colombia 2018, Mayo 2019, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf

¹¹ Nota macroeconómica n°11 La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID 19, 1 de abril del 2020, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf

¹ Boletín Técnico Índice Precios del Consumidor, Agosto 2020, DANE. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ ipc-informacion-tecnica>

² Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares Mercado Laboral, Junio del 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_bol_empleo_jul_20.pdf

³ Nota Macroeconómica No.20 "Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas", 18 de Mayo del 2020. Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2020.pdf

impulsar la demanda agregada a través del gasto público y así reactivar la economía, el proyecto presentado por el Gobierno se limita a incluir 4.7 billones de pesos (menos del 1.5% del total del presupuesto) para la reactivación de la economía, cifra a todas luces insuficiente para impulsar la reactivación de la economía.

De estos 4.7 billones de pesos, llama la atención que el ministerio con el segundo presupuesto más alto después del Ministerio del Transporte sea el Ministerio de Hacienda con el 36%, equivalentes 1.7 billones de pesos, un sector cuya vocación no es ejecutar recursos públicos y que, por lo tanto, no debería tener un rol en la reactivación de la economía. Además, no es claro si estos recursos son adicionales o si, por el contrario, son recursos que ya estaban presupuestados en las diferentes entidades y que simplemente fueron incluidos en esta categoría por su efecto multiplicador en la demanda agregada.

Finalmente, cabe mencionar que la distribución exacta de estos 4.7 billones de pesos tampoco es clara pues esta varía entre la información contenida en el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno al Congreso y la posterior presentación hecha por el ministro ante esta misma corporación. Por ejemplo, mientras que en los documentos que acompañan el proyecto de presupuesto se estima que el Ministro de Hacienda disponga de 1.7 billones de pesos para la reactivación de la economía, en la presentación del Ministro de Hacienda esta cifra es de 726 mil millones de pesos.

En conclusión, el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República, lejos de aprovecharse como una potente herramienta de la política fiscal que permita reactivar la economía a través del gasto público, se limita a reproducir la inercia presupuestal que históricamente lo ha caracterizado, desconociendo así la magnitud de la crisis económica y social que atraviesa el país.

3.2 Anotaciones acerca de los Ingresos

El proyecto de ley 185/2020 Senado – 296/2020 Cámara presenta unas proyecciones de financiación problemáticas, pues se basan en supuestos irreales sobre el desempeño económico, no son consistentes con principios de presupuestación adecuados o finalmente se presentan enormes vacíos sobre la certeza de dichas cifras.

Esta ponencia argumenta por qué la estructura de financiación i) es inconveniente desde un punto de vista económico, pues supone una presión importante sobre el recaudo de impuestos indirectos que afectan fundamentalmente a los hogares de más bajos ingresos, ii) es inconsistente con las proyecciones económicas realizadas por entidades diferentes al Gobierno nacional, iii) presenta serios problemas de transparencia en la descripción de amplios rubros de financiamiento, iv) tiene sesgos que hacen suponer que no se cumplirán los estimativos de recaudo, lo cual llevará a recortes o aplazamientos de gasto, procedimiento que se ha vuelto una constante en los últimos presupuestos.

La propuesta de financiación del gobierno nacional

La estructura de financiación del presupuesto propuesta por el gobierno es la que se indica en la tabla 3, que se relaciona a continuación:

Tabla 3. Estructura de financiación del Presupuesto General de la Nación comparación 2020 - 2021

Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2020 - 2021						
Miles de millones de pesos						
Concepto	2020	2021	Variación	Diferencia	Porcentaje del PIB	
	Aforo	Proyecto	porcentual	absoluta	2020	2021
			21/20	21-20		
Presupuesto Nación	284.172	295.277	3,9	11.105	28,0	26,1
Ingresos Corrientes	135.636	154.246	13,7	18.610	13,4	13,6
Recursos de Capital	108.287	123.734	14,3	15.447	10,7	10,9
Fondos Especiales	38.003	14.882	39,2	-23.121	3,7	1,3
Rentas Parafiscales	2.247	2.416	7,5	169	0,2	0,2
Establecimientos Públicos	16.530	18.721	13,3	2.191	1,6	1,7
Total PGN	300.702	313.998	4,4	13.296	29,7	27,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El aspecto más relevante de este presupuesto es que en comparación al que se aprobó para 2020 evidencia una leve reducción de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), los cuales pasan de representar el 62,4% de la financiación al 52,2,6%, lo cual es sin duda el resultado del impacto económico de la recesión causada por el Covid 19 y su impacto en la actividad económica. Pese a ello, los ingresos corrientes siguen siendo la principal fuente de financiación del presupuesto, pero su caída (que se estima temporal) es preocupante debido a que expone la actividad fiscal a la dependencia de otro tipo de recursos que tienen un menor nivel de certeza.

Justamente, para compensar la caída de los ICN, la propuesta de presupuesto prevé un incremento sustancial de los Recursos de Capital de la Nación los cuales pasan de \$108,2 billones a \$123,7 billones, un incremento neto de \$15,4 billones, siendo este uno de los rubros que presenta mayores complejidades y dudas en cuanto a su certeza y la coherencia de las cifras presupuestadas.

Otra cifra que llama la atención es la caída de los recursos vía Fondos Especiales, la cual se explica principalmente por la desfinanciación del FOME cuyos recursos pasarán de \$30,5 billones (última cifra apropiada en 2020 que reportó Hacienda) a \$3 billones. Los otros componentes del presupuesto no tienen mayores cambios.

Los ingresos tributarios en el PGN 2021

Cuando se analiza la composición de los ICN se encuentra que la parte sustancial de su reducción está explicada por **menores crecimientos del recaudo en el impuesto de renta**, los cuales se incrementarán según lo estimado en un 0,92% comparando 2020 con 2021. Si bien esta estimación es consistente con un clima de crisis económica causada por las decisiones para controlar la pandemia, tampoco hay que olvidar que en 2020 y en 2021 están **operando las condiciones de beneficios que creó la ley 2010/2019** y que implican beneficios tributarios en el Impuesto de Renta en cabeza de las empresas, que se estiman en 9 billones de pesos/año aproximadamente.

Por ende, tal como lo anuncia el Mensaje Presidencial, este incremento se explica por la dinámica de la renta de personas naturales, y particularmente los ajustes que se realizaron a la estructura de cédulas, que permitirá el incremento del recaudo por esta vía, aunque no se encontraron estimaciones a este respecto.

Tabla 4. Composición de los Ingresos Tributarios 2020-2021*

	2020	2021	Variación 2020-2021
Renta	\$68,9	\$68,9	0,92%
IVA	\$55,7	\$68,2	17,26%
GME	7,80	8,16	9,55%
Impo Consumo	1,16	1,90	56,91%
Aduanas	3,95	3,43	7,73%
Gasolina y ACPM	1,015	0,597	43,66%
Impo Carbono	0,203	0,399	24,91%
Otros	0,592	0,63	1,94%

Fuente: Propuesta Presupuesto definitivo 2020 -MinHacienda, Proyecto de ley 185/2020 S

Por ello, el peso de la dinámica recaudatoria de los ingresos tributarios está explicada en buena parte por un **crecimiento del IVA interno** (principalmente), el cual pasa de \$55,7 b en 2020 a \$68,2b en 2021, un incremento neto de \$12,5b, que llevan al IVA a representar el 21.73% de los ICN y a tener una participación muy similar a la del Impuesto a la Renta en la financiación del presupuesto.

El problema de esta estimación es que coincide con la idea general que tiene el Gobierno nacional de una "recuperación en V" de la economía para 2021, o en otras palabras a lo que se conoce como efecto rebote" el cual supone un crecimiento económico que en 2021 podría estar según las estimaciones del gobierno en un 6.5%, con una aceleración del consumo de los hogares del orden del 21,4%. Ambas cifras no tienen antecedentes en tiempos recientes para el país, y no son consistentes con el comportamiento macroeconómico en los periodos postcrisis (los referentes más cercanos son los años 1999 y 2014).

En este diagnóstico coinciden de manera puntual los análisis presentados por la Contraloría General de la República (CGR) y por el Banco de la República (BR) en el marco de los debates que precedieron a la aprobación del monto del presupuesto, y análisis de diferentes fuentes (Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, Centro de Pensamiento en Política Fiscal) que prevén sendas de recaudo tributario muy diferentes, en las cuales se estiman caídas netas de los ingresos tributarios de hasta \$24b para 2021.

El comportamiento de los otros impuestos no tiene mayor importancia, salvo por la escasa dinámica del único impuesto "verde" disponible en la estructura de financiación del presupuesto, el cual escasamente aportará en 2021 algo menos de \$400 mil millones.

Los recursos de Capital en el presupuesto 2021

La actual situación económica, aunada a un desgaste permanente de las bases de recaudo por la vía de beneficios en el impuesto de renta, se traducen en el presupuesto 2021 en mayores demandas de financiación por otras fuentes, especialmente por la vía de los ingresos provenientes de rentas de capital.

Gráfico 1. Composición de los Ingresos de Capital, Presupuesto General de la Nación comparativo 2020 vs 2021



Fuente: Propuesta PGN 2021 -MinHacienda

Al analizar la composición de los ingresos de capital de manera comparativa en la estructura de los presupuestos 2020– 2021, se evidencian una serie de decisiones de financiación que generan un alto nivel de preocupación entre la bancada de oposición:

1. Presenta un crecimiento de los recursos por disposición de activos (que pasa de \$7,35b en 2020 a \$12,0b en 2021) sin que exista un plan detallado de enajenaciones que solamente podría ser posible si se tocan a las dos últimas grandes empresas estatales: ECOPETROL e ISA (ver cuadro 4). La falta de detalles sobre dicha fuente de financiación genera los mismos cuestionamientos que se hicieron en el presupuesto 2020, sobre la certeza de dichos recursos. El ministro ha dicho que es una cifra que se tiene allí para cualquier eventualidad, y que las enajenaciones o disposición de activos podrían hacerse o no, con lo cual reconoce que **presenta un presupuesto desfinanciado** al Congreso **violando uno de los principios presupuestales consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto**, elemento que se repite en otras partidas de los ingresos de capital.

De igual manera, en el Anexo al Mensaje Presidencial se evita hacer cualquier comentario alrededor de este tema. Y en los otros documentos que acompañan la propuesta presupuestal, incluyendo las presentaciones del Ministerio de Hacienda ante las comisiones económicas, no se hace mención en detalle de la utilización de estos recursos, ni se anexa un plan detallado.

Tabla 5. Composición del portafolio de activos en poder de la Nación. 2020

Ítem	Valor estimado (billones de pesos)	Participación %
ECOPETROL	87,23	85,4%
ISA	8,16	7,06%
Generadora y Comercializadora de energía del CARIBE	1,12	1,06%
Resto	7,8	6,48%
Total	112,63	100%

Fuente: elaboración propia basada en Plan de Enajenación Global 2019- Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos. Actualizado con información BVC.

Aunque en marzo de 2019 se presentó a las comisiones económicas de Cámara el Plan de Enajenación Global 2019, en el cual se detallan los activos en posesión de las diferentes entidades del nivel central de gobierno, se describe la participación y se entrega información sobre la valoración preliminar de los mismos, no existe una actualización de dicho documento para 2020 ni establece los lineamientos que permitan identificar la priorización de la venta de activos, los cronogramas y las estrategias de colocación de dichos activos en el mercado, lo cual es especialmente importante en un contexto de crisis como el que se vive actualmente.

La tabla 5 indica que dentro de la financiación del presupuesto 2021, se incluirá por necesidad, una proporción de la participación del Gobierno nacional en activos estratégicos como ISA o ECOPETROL, que son los únicos que realmente tienen un valor macroeconómicamente significativo y que facilitan los procesos de financiación a través de la enajenación o disposición de activos por \$12,5b que propone el gobierno, hay que recordar que para 2020 este valor de enajenaciones e estimó en \$8,5b y hasta el momento no se tiene ni un informe, ni evidencia de que se hayan emprendido dichos procesos, o al menos el Congreso no ha sido informado del mismo.

Ahora bien, si la intención es privatizar parte de las inversiones del Gobierno nacional en ISA o ECOPETROL, es claro que a estas alturas debería existir claridad sobre el proceso, o al menos la existencia de un cronograma certero de la venta, esto solamente se ha adelantado en el caso ISA con la contratación de asesores para adelantar la valoración del activo en el mercado en 2020 sin que hasta el momento se conozca públicamente el resultado de la valoración de la empresa.

Aunque la valoración de ISA, contenida en el documento presentado a las comisiones económicas de Cámara por parte de la CIVAP, dista enormemente de los valores que analistas financieros proponen para la participación del gobierno en la empresa (en 1,3 billones de pesos aproximadamente) la preocupación radica no tanto en el valor final, sino en el uso que el gobierno planea darles a los recursos por privatización.

Tabla 6. Valoraciones de ISA estimadas, comparación ANIF VS CIVAP

Fuente	Valor estimado de venta (billones de pesos)
Comisión Intersectorial para la Valoración de Activos Públicos	7,9
ANIF ⁽¹⁾	6,6

Fuente: Elaboración propia, basado en información CIVAP y ANIF (2019)

Ya en el presupuesto 2020 no se contemplaba claramente el uso de la enajenación de activos, incluso entidades como ANIF manifiestan sus temores por el uso de estos recursos para financiar el gasto corriente (por encima de la línea) y ya otros analistas a nivel local como Salomón Kalmanovitz (ex codirector del Banco de la República) así como a nivel internacional (el mismo Bloomberg publicó un artículo sobre el tema) han señalado la gravedad e inconveniencia de usar trampas contables para hacer aparecer los ingresos no corrientes que se percibirán por la venta de activos, como ingresos corrientes, y por ende podrán emplearse para financiar gastos de funcionamiento.

Al parecer esta estrategia de "maquillaje contable" se mantiene en 2021 por parte de un Ministerio que se ha vuelto experto en ocultar información clave sobre la gestión presupuestal. No en vano, en la última evaluación del Índice de Transparencia Presupuestal Colombia fue evaluado de manera muy regular, especialmente por la falta de oportunidad de la información presupuestal, bajando 4 lugares en el escalafón.

Un aspecto más preocupante aún es que los procesos de enajenación planteados se dan en empresas que constituyen activos estratégicos de la Nación: tanto ECOPETROL como ISA constituyen empresas que regulan sectores importantes de la economía nacional, y que particularmente en el caso de ISA constituye un monopolio natural que dependiendo el proceso de enajenación podría funcionar como un enorme monopolio privado (téngase en cuenta que EPM tiene apenas el 10% de las acciones de la empresa).

Entonces surgen serias dudas sobre la conveniencia de la privatización, los tiempos para lograrla, los valores que podría obtener el gobierno del plan y ello debido a que la administración del gobierno Duque no ha sido claro, ni explícito alrededor de este tema.

- Se estima una **caída en los excedentes financieros** en \$3 billones de pesos, explicada por las condiciones difíciles de operación de ECOPETROL principal fuente de recursos de explotación del Gobierno Nacional.
- Curiosamente se presenta una **menor demanda de la financiación vía deuda**, la interna cae de \$39,75b a \$39,72b, mientras que la financiación por la vía de la deuda externa pasa de \$37,42b a \$24,35b. Esta menor dependencia de la deuda es en buena parte, el resultado de los incrementos notorios de emergencia de recursos, especialmente de las financiaciones del FOME que se hicieron con cargo a deudas tomadas con las entidades territoriales.

Esto puede estar escondiendo una realidad de fondo y es que será por la vía del endeudamiento que posiblemente se compensen los recursos inciertos que se presupuestan en otros rubros.

- El aumento de los recursos de balance que pasan de \$3,2b en 2020 a \$12,3b en 2021 suponen un incremento de 284%, sin que medie explicación alguna sobre ello, e indicando un alto nivel de subejecuciones presupuestales en 2020, elemento sobre el cual el **gobierno no ofrece detalle alguno**, pero que se supone **proveerán en buena parte de recursos no ejecutados en el FOME**.

Esto no supone en realidad una fuente real de financiamiento, sino el resultado del aplazamiento del gasto de un año, para el otro, refleja una creciente ineficiencia del gobierno, pues en 2019 estos recursos ascendieron apenas a \$2,03 billones.

- Finalmente los otros gastos, son el rubro que más irregularidades presenta: se estima que **para 2021 estos proveerán \$35.3b incrementándose desde los \$9,16b en 2020**, lo interesante de ello es que en el presupuesto 2019 este rubro representaba apenas \$3,6b.

Al revisar los documentos presupuestales **no se encuentran indicadores ni estimaciones detalladas de este rubro**, esto ya se había repetido en 2020 cuando los "otros ingresos" crecieron en un 300% con respecto al presupuesto 2019. **La técnica presupuestal empleada por el Ministerio de Hacienda bajo la administración Duque parece recordar los métodos de "cuadre por defecto"**, que son tan empleadas en sistemas presupuestales de bajo nivel de transparencia, donde se presentan partidas poco ordinarias y que deberían contribuir poco a la financiación del presupuesto como un mecanismo de cierre o equilibrio de las fuentes de recursos, en este caso el gobierno estima que los "otros ingresos" proveerán el 11,1% del total del presupuesto, y equivale al 25,8% de la financiación obtenida por Ingresos Corrientes, es en todo caso una cifra inédita y que con toda seguridad no se obtendrá.

Por las razones antes expuestas, se considera que el presupuesto propuesto por el gobierno:

- Presenta estimaciones irreales sobre fuentes importantes de recursos, especialmente sobre los ICN.
- Es totalmente opaco en el detalle de rubros que pesan mucho en la financiación como los "otros ingresos" y las "disposiciones de activos".
- No es consistente con las estimaciones del entorno macroeconómico realizadas por diferentes instituciones públicas, privadas y de carácter internacional, que prevén un desempeño económico menos "optimista" para el país en 2021.
- Recorre a técnicas presupuestales de dudosa consistencia como el "cuadre por defecto" que no es otra cosa que poner en una cuenta los recursos faltantes sin siquiera hacer estimaciones de su certeza, procedimiento que aunque no es inédito en la gestión presupuestal del país, si se usa en esta propuesta sin ningún tipo de atenuante.
- No cumple con los criterios de equilibrio presupuestal, ni de coherencia macroeconómica que fundamentan el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y por tanto la aprobación supone un incumplimiento legal que ya dejó siquiera de importarle al Congreso de la República.

Uno de los asuntos más relevantes en la pérdida de los Ingresos Corrientes de la Nación ha sido la generación de un alto número de Beneficios Tributarios que posibilitan a los declarantes y

responsables del impuesto de renta, pagar el impuesto sobre tasas efectivas de tributación de muy bajos niveles, generando así una disminución en el recaudo efectivo del impuesto de renta y por consiguiente una mengua de los recursos que recibe el estado cada año. La DIAN en su portal web, hasta el año 2016¹² contempla un Inventario de Beneficios Tributarios establecidos en el estatuto con 229 exenciones u opciones diferentes para deducir la base gravable y disminuir el impuesto a pagar. Es necesario afirmar que desde el 2016 hasta la fecha se han creado más beneficios que no han sido compilados por la DIAN en su inventario, razón por la cual podemos afirmar que hoy en día existen alrededor de 240 opciones que posibilitan mayores deducciones en el impuesto de renta.

No bastando con estas 240 opciones, el Estatuto Tributario, en su Artículo 107, ha establecido una fórmula general para otorgar deducciones, establecida desde el concepto de "expensas necesarias". En efecto, dicho artículo 107 estipula que "Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad."

A partir de esta opción general se ha abierto la posibilidad de declarar "otras deducciones y gastos" que no estén incluidas dentro de las 240 opciones taxativamente estipuladas, generando un espacio sin mesura para poder incluirse cualquier otro costo o gasto, sea o no necesario y tenga o no relación con el desarrollo de la actividad económica, ya que solamente se pone el monto y la DIAN no tiene forma de saber a qué gastos corresponden específicamente ese rubro. Solo hasta el año pasado se impuso la obligación de adjuntar el inventario de las otras deducciones que se presentan en la declaración de renta, con el inconveniente técnico de poder meter un cúmulo abundante de información desorganizada, haciendo muy difícil su control efectivo.

Hecho que sumado a la mezcla de costos y gastos en la casilla de los otros gastos y deducciones genera un sin sabor porque permite incluir rubros de diferente naturaleza en un solo renglón del formulario de renta, cuyo contenido se hace casi que imposible de verificar. En este marco, fue permitido que el sector extractivo en 2016 presentará un total de \$71,9 billones en la casilla de otras deducciones.

Bajo esta perspectiva, desde la oficina de la Senadora Aida Avella, se analizaron los consolidados del impuesto de renta publicados por la DIAN para el año 2018 (la información de 2019 aún no está disponible), generando los siguientes datos, que de manera preliminar son, por lo menos alarmantes y describen la situación de déficit en recaudo efectivo por impuesto de renta de personas jurídicas:

- El sector bancario obtuvo ingresos en 2018 por \$121 billones, de los cuales pagó efectivamente \$2,1 billones en impuesto de renta. La Tasa Nominal de Tributación del impuesto de renta es del 33% sobre los ingresos, de los cuales, después de todos los beneficios y descuentos tributarios, este sector terminó pagando una Tasa Efectiva de 1,8%.
- El sector minero obtuvo ingresos en 2018 por \$31 billones, de los cuales pagó efectivamente \$1,8 billones en impuesto de renta. La Tasa Nominal de Tributación del impuesto de renta es del 33% sobre los ingresos, de los cuales, después de todos los beneficios y descuentos tributarios, este sector terminó pagando una Tasa Efectiva de 5,9%.

¹² Ver

[https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/beneficiotributarios/Documents/20160616 Inventarios beneficios tributario Renta CREE IVA.xlsx](https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/beneficiotributarios/Documents/20160616%20Inventarios%20beneficios%20tributario%20Renta%20CREE%20IVA.xlsx)

- El sector Petrolero obtuvo ingresos en 2018 por \$95,2 billones, de los cuales pagó efectivamente \$6,8 billones en impuesto de renta. La Tasa Nominal de Tributación del impuesto de renta es del 33% sobre los ingresos, de los cuales, después de todos los beneficios y descuentos tributarios, este sector terminó pagando una Tasa Efectiva de 1,8%.

Bajo esta perspectiva, se calculó el impacto fiscal que tuvieron estos descuentos tributarios y su efecto sobre la tasa efectiva de tributación, llegando a la conclusión de que dicho impacto fiscal en el sector extractivo en el año 2018 asciende a \$4,1 billones y en el sector bancario asciende a \$7,8 billones. En resumen, solo en dos sectores importantes de la economía (extractivo y bancario) el estado colombiano dejó de recibir \$11,9 billones de pesos en 2018, que debería recibir si se aplicara completa la tasa nominal de tributación, pero que, por la cantidad de posibilidades de deducir y descontar, se termina pagando efectivamente una proporción mucho más pequeña que la que estipula la ley.

Una consecuencia importante de esta pérdida flagrante de los ingresos corrientes de la nación es la dependencia cada vez mayor a recursos de deuda para solventar los gastos anuales del Estado, incluso los gastos de funcionamiento. De esta manera, el peso de la deuda en los presupuestos públicos ha ampliado su espacio, llegando al actual proyecto de PGN para 2021 donde los ICN pasan de cubrir el 62,4% de los gastos en 2020 a cubrir solo el 52,2% de los gastos en 2021, como se explicó anteriormente.

Es evidente que el aumento del recaudo generado sobre el impuesto al consumo IVA, directo sobre el consumidor no tapaná el hueco fiscal producido por las billonarias deducciones en impuesto de renta que se han dejado de percibir en los últimos 10 años.

En este contexto, los partidos de la oposición le hacemos una invitación al gobierno para que replantee sus análisis y pueda acercarse un poco más a la realidad que viven millones de colombianos, con el fin de entender claramente los problemas y buscar las mejores soluciones. Tapando el sol con un dedo no van a ganar nada. A partir de buscar un diagnóstico más aterrizado, le invitamos a crear un presupuesto para 2021 realmente contra cíclico, que les permita a los colombianos más vulnerables no caer en una desgracia más honda de la que ya tienen. Para esto, es necesario buscar mayores niveles de ingresos corrientes, liberar algunos gastos actuales del PGN y racionalizar el gasto público.

En ese sentido, presentamos varias propuestas, que pueden ser viables si hay voluntad del gobierno:

Creemos que es muy urgente recuperar y aumentar los ingresos de la nación para aumentar su capacidad de gasto y reducir la dependencia de los recursos de deuda. Para esto se plantea la posibilidad de generar una moratoria de la deuda pública que busque una condonación total o parcial de la deuda causa hasta la actualidad.

Sobre este asunto, en el marco de las recientes reuniones del G7 y el G20 (reuniones llevadas a cabo en marzo y julio del presente año) se ha dado visto bueno a que se apruebe una suspensión temporal del pago del servicio de la deuda de las naciones más vulnerables y pobres, y en vías de desarrollo, una decisión en la que tiene la última palabra el G20. En este sentido, el G20 dijo que el FMI y el BM han propuesto "un marco de monitoreo fiscal y un proceso para fortalecer la calidad y la coherencia de los datos de la deuda". Y ven "la necesidad de más progreso y alentamos firmemente a acreedores

privados para que participen en la moratoria en términos comparables cuando lo soliciten los países"¹³.

De esta manera queda claro que incluso los países más poderosos del mundo estarían de acuerdo en la necesidad de entablar una discusión profunda sobre los niveles de deuda de los países del mundo, llegando a plantear ellos mismos la posibilidad de condonaciones totales o parciales, razón por la cual no vemos ninguna razón de porque el Estado colombiano no puede iniciar un proceso de moratoria para reducir sus gastos en deuda y liberar recursos para enfocarlos en el gasto público.

Otra propuesta tiene que ver con la eliminación de la casilla de las otras deducciones de renta y la necesaria regulación de las deducciones en el estatuto tributario. Esta propuesta podría efectivamente aumentar los ICN, haciendo una revisión real y exhaustiva de la eficiencia real de los cerca de 240 beneficios tributarios existentes, generando como conclusión la eliminación de la fórmula general para deducir gastos y dejando taxativamente en el estatuto tributario un listado general y depurado de beneficios tributarios que realmente cumplan los objetivos del porqué se crea.

Por otra parte, hemos hecho propuesta tendientes a la recuperación de dineros públicos que hoy son administrados por privados de manera ineficiente (Cámaras de Comercio, Parafiscales Gremiales, etc.) con el fin de que el gasto de estos recursos regrese a manos del estado, en el sentido de que hasta el momento los entes privados que administran dichos recursos no han logrado ayudar de la mejor manera a la solución de los problemas económicos ni de sus gremios ni han ayudado a resolver la difícil situación económica general del país.

Somos conscientes de la necesidad de una reforma tributaria realmente progresiva, que grave proporcionalmente a los colombianos de más ingresos sobre los de menos, con impuestos mayoritariamente directos. Para esto, hemos avanzado en la presentación de un proyecto de ley, que acompaña al proyecto de la renta básica y que recoge algunas ideas de lo que podría ser una reforma tributaria realmente democrática.

3.3 Apuntes acerca de los Egresos

En lo que respecta a los gastos presentados en el proyecto de presupuesto del 2020, hacemos los siguientes comentarios:

Deuda Pública

Este es uno de los rubros que más aumenta con un incremento del 41.6% respecto al año anterior y representando el 24% de la totalidad del gasto presupuestado. El incremento de la deuda se da

¹³ Tomado de: <https://www.bancavnegocios.com/g20-considera-extender-moratoria-de-deuda-a-paises-pobres/>, <https://elpais.com/economia/2020-04-14/los-ministros-del-g7-acuerdan-una-moratoria-de-la-deuda-para-los-paises-pobres.html>, <https://www.project-syndicate.org/commentary/suspend-emerging-and-developing-economies-debt-payments-by-carmen-reinhart-and-kenneth-rogo-off-2020-04/spanish>

principalmente por apropiaciones necesarias para asumir los gastos de la pandemia, así como la devaluación del peso colombiano frente al dólar. Sin embargo, vale la pena hacer dos reflexiones: por un lado, según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, el Gobierno nacional a la fecha ha desembolsado cerca de 14 billones de pesos para enfrentar el efecto de la pandemia, lo que quiere decir que el esfuerzo fiscal no ha sido significativo, esto se refleja en la actual crisis económica. De la misma manera hay una falta de transparencia en el uso de los recursos, es notable el incremento de la deuda pública, pero no se conoce peso a peso por qué fue y cómo se invirtió ese dinero, ni siquiera con resultados económicos se percibe ese incremento presupuestal en este rubro.

De otro lado llama la atención que el Gobierno no le haya apostado a la negociación de la deuda, cuando es innegable que el país necesita un esfuerzo fiscal amplio para pensar en reactivación económica, cuando más ministerios y entidades requieren dinero para poner en marcha programas que vayan en línea con las necesidades que requiere cada uno de los ciudadanos del país. Este porcentaje de la deuda dentro del Presupuesto es la muestra que el Gobierno Nacional no está actuando conforme a lo que requiere una crisis de este tamaño económico, sino bajo la ortodoxia de los mismos años anteriores, sabiendo que este no es un año similar.

Deporte y cultura

Las partidas de deporte y cultura son mínimas, y presentan un decrecimiento en la inversión respecto al año anterior, a pesar de la importancia que tienen los mismos para la construcción de paz, salud mental y salud pública en el país. La apuesta en definitiva no es para estos sectores, los cuales juegan un papel importante para el desarrollo de la población.

Salud

Este año demostró la importancia que tiene el sector salud para el país y lo necesario que es contar con un sistema de seguridad social en salud fuerte y eficiente. Lo que más llama la atención de este sector frente al presupuesto es que si bien presenta un crecimiento, no es el incremento que ha sido solicitado por parte de las entidades, habiendo un faltante por más de \$2,9 billones, poniendo en riesgo programas de vacunación, inmunización, atención a población dispersa y programas de promoción y prevención. El Gobierno nacional no ha entendido que la única manera que se puede garantizar la reactivación económica es teniendo fortalecido el Sistema de Salud y su población saludable.

Defensa

Los recursos para el sector de defensa no cesan de aumentar: se propone que para el próximo año estos sean superiores a 26.8 billones de pesos. Si bien entendemos que una parte importante de este monto se destina a gastos inflexibles, no se justifica que dicho presupuesto represente el tercer mayor gasto del gobierno después de la deuda y la educación. Esto equivale a casi veces de lo que se invierte en programas de inclusión social y reconciliación, como

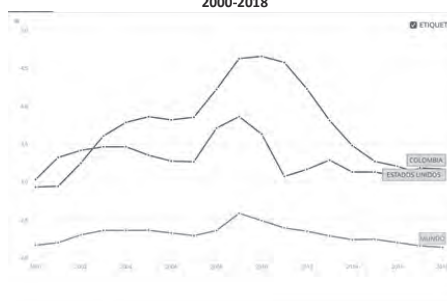
Familias en Acción, primera infancia del ICBF o atención a las víctimas. También equivale a más de 15 veces de lo que se invierte en el sector agropecuario, 35 veces de lo que se invierte en medio ambiente, sesenta veces de lo que se invierte en deporte y recreación y 75 veces de lo que se invierte en cultura.

Colombia tiene un gasto militar que destaca entre los más grandes de los países de la OCDE, pues mientras el promedio del gasto militar allí es de 2,13% del PIB, el de Colombia es de 3,57% para 2019. Siendo muy similar al de los Estados Unidos como se puede apreciar en el siguiente gráfico, que tiene como fuente datos del Banco Mundial.

La mayor parte del gasto militar y de policía está orientada a la cobertura de los salarios y remuneraciones del personal militar el cual asciende a la enorme cifra de 22 billones de pesos en la cual están incluidos también otros gastos de funcionamiento relacionados (como los gastos generales relacionados con servicios públicos, equipos de oficina, etc).

Los salarios dentro de las fuerzas no se caracterizan precisamente por su nivel de equidad, un general, por ejemplo, recibe el mismo salario del Ministro de la Defensa que para 2020 equivale a \$19.214.198, a lo cual deben sumarse otros gastos relacionados que son muy diversos: desde los cursos de formación -que en el caso de la Fuerza Aérea pueden llegar a los \$250 millones por curso- las primas de localización o de instalación, los gastos en salud para los oficiales y sus familias, los esquemas de seguridad, las casas fiscales que son costeadas con recursos públicos y que costarán en 2021 45 mil millones de pesos.

Gráfica 2. Gasto Militar como porcentaje del PIB (Colombia, Estados Unidos y Resto del Mundo) 2000-2018



Fuente: Banco Mundial, 2018

En la otra esquina están los soldados profesionales, los que están en el territorio enfrentando los peligros del conflicto armado, los que ponen en riesgo sus vidas y la estabilidad de sus familias, para ellos el salario mensual fluctúa entre \$1.1 y \$1,8 millones de pesos al mes. aunque esto se incrementa con la experiencia. A estos salarios se le descuentan los aportes a seguridad social y los valores de los créditos que los soldados hayan asumido de manera directa y voluntaria.

Y el rubro más importante de todos: las pensiones para los oficiales y otros miembros de las FMM y de Policía que se estima le costarán el otro año al presupuesto \$8.7 billones de pesos: \$4.4 para la Policía y \$4.3 para el Ejército. Teniendo en cuenta que muchos de los beneficiarios de estas pensiones no cotizan al sistema y por ende su pensión es en realidad un sueldo de retiro vitalicio, con una tasa

de reemplazo de casi el 100% y con apenas un tiempo de servicio de entre 15 y 20 años -hay muchos casos de pensionados de menos de 40 años se constituye en un costosísimo privilegio fiscal.

Educación

La inversión en educación, si bien representa un gasto importante, sigue siendo insuficiente para estándares internacionales. Según la OCDE, el gasto por estudiante de primaria en Colombia es menor al de todos los miembros de la organización y menor también que el de los países latinoamericanos analizados, México, Argentina, Brasil y Costa Rica. Mientras Colombia invierte US\$2.490 por estudiante de primaria, el promedio de la OCDE es US\$8.733. En educación secundaria y media, el gasto es de US\$3.060 por estudiante, mientras que el promedio de la OCDE es US\$10.106. Así las cosas, la promesa de equidad del presidente Duque, no se refleja al momento de asignar los recursos en el PGN.

Ahora bien, preocupa que se reduzca el presupuesto en inversión para educación en 1,49%, lo que representa 60 mil millones de pesos menos para este importante sector. Esto implica que las mejoras en cobertura y calidad se rezagan aún más por la falta de recursos públicos.

Dada la situación de la pandemia, existe un choque negativo sobre la cobertura educativa en todos sus niveles. Proyecciones de agremiaciones de colegios privados y del Ministerio de Educación Nacional afirman que existirá un choque negativo sobre la cobertura educativa en la educación básica y media. Esta situación afecta principalmente a colegios privados con menos de 500 estudiantes. Ante la falta de ingreso en el hogar, los estudiantes deberán migrar hacia la educación pública. No se explica cómo los colegios públicos van a lograr mantener la calidad educativa si no se aumentan los recursos de inversión que permitirían incrementar la cobertura para los próximos años.

En materia de educación superior, estudiantes universitarios han propuesto matrícula cero como mecanismo para contener la deserción en los centros educativos. A pesar de esta petición, según el Ministerio de Hacienda, los recursos para educación superior se centrarán en el fortalecimiento del ICETEX, lo que aumenta la desfinanciación de la educación superior pública en el país, cuyo valor asciende a \$18 billones de pesos. Para 2021 se proyecta que un gasto de \$4,7 billones de pesos en educación superior y \$1,7 billones de pesos para Ictetex.

Agricultura

La importancia del sector agropecuario en un país como Colombia radica principalmente en su papel abastecedor para la ciudadanía, bien sea de productos cárnicos, así como vegetales, frutícolas, entre otros. Sin embargo, no se debe olvidar que además de abastecer productiva o materialmente los mercados nacionales e internacionales, el sector de la agricultura en Colombia hace grandes aportaciones al PIB nacional, siendo en el primer trimestre del 2020 el sector que más elevó su tasa de crecimiento, situándola en un 6,8%, muy por encima de otros sectores, a los que desde la visión utilitarista el Gobierno Nacional les ha dado más relevancia y presupuesto, como es el caso del sector minero energético, el cual, según cifras del DANE, decreció en un 3,0% en el mismo trimestre del presente año.

Ahora bien, al observar la diferencia en crecimiento entre el sector agropecuario y el minero energético, se evidencia la contradicción que surge de las mayores asignaciones presupuestales en donde el sector minero energético posee un presupuesto de 4,5 billones de pesos -para la vigencia 2020- casi dos veces superior al asignado al sector agropecuario 1,92 billones de pesos, lo que da a

Este presupuesto invisibiliza la Ciencia y la tecnología en el país, a pesar de las enseñanzas que nos ha dejado esta pandemia. En primer lugar, esta emergencia sanitaria dejó claro que hay que darle un impulso al sector, pues tuvo dificultades para tomar decisiones sobre los procedimientos que la enfermedad exigía; asimismo, al comienzo de la crisis, también se vieron obstáculos para tomar muestras y la necesidad creciente de importar todos los elementos necesarios para hacerlo. Colombia siempre ha dependido del mercado internacional para abastecer de conocimiento y tecnología que no se estudia ni se crea en Colombia.

Esta pandemia nos dejó entrever la histórica desfinanciación de CTeI y la falta de voluntad política e interés de los gobiernos actuales. Según los expertos, países que innovan invierten entre el 2% y el 5% de su PIB en I+D. Según el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, Colombia solo destina el 0,24% de PIB.

No se puede aprobar un proyecto de presupuesto que no esté acorde con las necesidades del país, y menos, que haya ignorado el sector que verdaderamente impulsará la reactivación económica de corto plazo y dará competitividad a la actividad económica colombiana. Necesitamos que el Gobierno reconozca que se necesita invertir al menos el 1.5% del PIB para financiar el ecosistema durante los próximos 5 años. Un plan en el que el Estado invierta la mayoría de los recursos para impulsar al sector privado y su participación en el I+D, como lo han hecho otros países como Corea del Sur, que logró, luego de una fuerte inversión estatal, que el sector privado impulsara las inversiones futuras en esta materia.

Para que este presupuesto en materia de inversión en Ciencia y Tecnología sea funcional, debemos duplicar su asignación de inversión hasta alcanzar los 600 mil millones de pesos, y de esta manera financiar la investigación aplicada al sector productivo del país durante el 2021.

Medio Ambiente

Hoy nuestra riqueza medioambiental, de la que se enorgullece el país, está en situación crítica, en gran medida por la falta de acciones del Gobierno. Los recursos destinados al medio ambiente deben dejar de verse como costos. Invertir en la preservación y conservación de las áreas protegidas, la protección de las fuentes de agua, la buena calidad del aire, la reducción de la erosión de las costas, la disminución de la deforestación y degradación de los bosques, la conservación de especies silvestres, la restauración de ecosistemas es condición necesaria para garantizar la sostenibilidad ambiental del país a largo plazo.

Los niveles de deforestación han alcanzado picos históricos que hoy hacen casi imposible cumplir con la meta de cero deforestación a 2030, a la cual se comprometió Colombia en el Acuerdo de París. Como lo evidenció la Corte Constitucional, los estragos causados por la minería ilegal son irreversibles, contaminación de las fuentes de agua y desvío de cauces, empobrecimiento y erosión de los suelos, con las consecuencias en la salud y en la economía de las comunidades.

Los recursos para proteger el ambiente y avanzar en una senda sostenible de recuperación económica no son una prioridad para este proyecto de presupuesto. Siguiendo el Informe de la Contraloría General de la Nación, "Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente (IERNA) entre los años 2019 y 2020", nos encontramos con que la realidad ambiental de Colombia "está llena de carencias".

entender que aún con menos presupuesto se ha logrado intensificar la producción y el aporte al PIB nacional, resaltando así la importancia y la proyección de un sector fundamental en la economía del país. Si viéramos el aporte del PIB de los dos sectores, tenemos que para el 2019 el sector minero aportó 5,50% del PIB frente al 6,70% del PIB del sector agropecuario.

La pregunta central que debemos hacer es, ¿por qué un sector problemático para el ambiente y las finanzas públicas es estratégico desde la visión gubernamental central? Para la vigencia 2021 el agro tendrá una asignación de 1,76 billones de pesos, es decir 147 mil millones de pesos menos que en el 2020 y el sector minero energético tendrá una asignación de 5,79 billones de pesos, 1,24 billones más que en el 2020, lo cual demuestra claramente las prioridades del gobierno y lo desastroso de sus decisiones.

En síntesis, y sin la intención de cerrar una discusión necesaria para replantear la inversión del PGN (Presupuesto General de la Nación), es necesario enmarcar como la importancia del sector agropecuario, se ve no sólo como un sector productivo que en la actualidad aporta significativamente al PIB nacional, sino además, como un sector que gracias a su sostenibilidad ambiental (en los casos puntuales en que la tierra se usa según vocación) logrará subsistir y sobrevivir a los cambios económicos abruptos del país.

Es necesario, entender el sector agropecuario como fundamental para el presente y futuro nacional, el cual está conformado con un todo social detrás de sí, reconociendo en igualdad y proporcionalidad de condiciones sociales a la agroindustria y los pequeños campesinos, pero siendo conscientes de la desigualdad punzante que se presenta aún hoy, debido a la baja inversión y presencia estatal que existe para con los pequeños trabajadores de la tierra y el campo en general.

Por lo anterior, es necesario invertir la ecuación de gasto público entre el sector minero energético y el sector agricultura ya que, ha quedado demostrado que puede ser mucho más rentable en términos de producción y empleo una inversión fuerte acompañada de mayores presupuestos en el campo que en la minería. Focalizando el gasto público en la realización de proyectos de inversión y emprendimiento en la mujer rural y el pequeño campesinado para incrementar la producción agrícola del país, su comercialización, el desarrollo del campo colombiano y la potencialización del empleo. Sumándole un punto a la descentralización a través del desarrollo productivo del campo, apartándose de los modelos centro periferia que han caracterizado al país durante las últimas décadas.

Ciencia y Tecnología

La creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología en el país no tuvo efecto alguno para que este sector tuviera más relevancia en la agenda pública de este Gobierno, la muestra de esto es su baja asignación presupuestal, al pasar de 271 mil millones de pesos a 283 mil millones de pesos en el 2021.

Este presupuesto es insuficiente e inadecuado para un país que quiere reactivarse económicamente. La misión de sabios convocada por el Presidente Duque durante el 2019 anotó varias recomendaciones, entre ellas, como factor de gran importancia, la revisión cuidadosa del sistema de financiamiento de la Ciencia y la Tecnología en el país. En particular señala, que "para lograr una mayor participación del sector privado será necesario también aumentar sustancialmente la inversión estatal". Esta Misión ha propuesto varios modelos de cómo detectar fuentes de recursos adicionales y a optimizar combinaciones de ellas de acuerdo con el carácter de cada proyecto, sin embargo, no se han puesto en práctica.

Hemos visto como año tras año, los recursos al medio ambiente disminuyen sistemáticamente mientras los de otros sectores aumentan, sin que se esté pensando en proteger los activos ambientales estratégicos del país.

Comparativo del presupuesto del sector ambiental con el sector extractivo

Un comparativo de los últimos cuatro años entre las asignaciones hechas a los sectores ambiente y minas y energía, muestran la poca importancia que tiene la defensa del ambiente para este Gobierno y su voluntad política con el sector minero.

Entre 2018 y el 2021, los recursos asignados a un sector extractivo como la minería son entre 6 y 8 veces más grande que los recursos entregados a la protección del ambiente en Colombia. Por cada peso que se le entrega a defender, mantener y vigilar los activos ambientales del país, actividades como la minería reciben 8 pesos. Cabe destacar que los incrementos al sector minero energético son importantes año tras año, mientras que al sector ambiente y desarrollo sostenible ha tenido baja asignación presupuestal el último cuatrienio.



Lo que ha dejado todos estos presupuestos de lado, es precisamente la conservación ambiental y la protección de nuestros recursos naturales. Empecemos por reseñar que los recursos asignados para el 2021 son insuficientes para el listado de pendientes ambientales del país. El Gobierno del Presidente Duque deja bastantes pasivos sin atender por dar prioridades a otros sectores de la economía.

Lo primero que debe mencionarse con la reducción sistemática de los recursos al sector ambiental, es también la porción importante de recursos que no fueron ejecutados por las CAR en el 2019, el estado de los ríos Bogotá, Magdalena y Atrato y la deplorable situación ambiental de la isla de San Andrés.

El mencionado informe de la Contraloría señala que la biodiversidad del país se encuentra en inminente peligro. Son inaceptables las debilidades y las carencias que persisten en la política nacional ambiental que muestra este informe, indicando que falta voluntad política y decisión presupuestal para afrontar estos desafíos. En dónde quedaron las metas del Plan Nacional de Desarrollo que buscaban avanzar hacia un ambiente sano, hacer uso sostenible de los recursos naturales con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Este presupuesto no es el reflejo de los compromisos anunciados.

En palabras de la Contraloría, la baja asignación de recursos vía el presupuesto general de la nación es el principal obstáculo para lograr los cometidos del plan de desarrollo. Particularmente afirma que:

“La inversión se está asignando de manera inversa al crecimiento de la problemática y los retos ambientales que afronta el país. Por su parte, el rubro para inversión, el que financia los programas y proyectos para la protección del medioambiente, muestra una caída del 21 por ciento respecto a 2018, situando al sector ambiente como uno de los más desfavorecidos de la agenda pública nacional”.

Por otro lado, varias de las entidades encargadas de ejecutar los recursos presentan pérdidas de apropiación presupuestal, regresando los dineros al tesoro nacional, para ser reutilizados en la siguiente anualidad. En especial se señala que:

“Se sigue observando ineficiencia en la gestión de los recursos puestos a disposición de las CAR para el cumplimiento de sus objetos misionales, tanto en el rubro de ingresos como de gastos. Los ingresos definitivos de las CAR para la vigencia 2019 ascendieron 3.719.264 millones de pesos, pero solo se apropiaron 3.552.312 millones, es decir un 95 por ciento. “19 de estas entidades apropiaron un menor valor que los ingresos recibidos por una suma de 371.277 millones de pesos”.

Lo que preocupa de esta situación es que la Contraloría observó que, en cuanto al presupuesto consolidado apropiado por las CAR para la inversión del 2019, hubo una pérdida presupuestal por el orden de los 690 millones de pesos, el 26% del total asignado para inversión de estas entidades, y que de los 1.9 billones de pesos que fueron comprometidos, sólo se ejecutó el 57%. Lo que significa que al menos, 818 mil millones de pesos, el 43% se constituyeron como reservas presupuestales para el siguiente. Esto no es más que decir que el presupuesto para el sector ambiente es un engaño, pues estas reservas presupuestales, pasaron a conformar un poco menos de la mitad de los recursos para el siguiente año, el 2020.

Lo anteriormente señalado y las siguientes razones expuestas nos impiden aprobar este proyecto de presupuesto y rechazarlo en su totalidad. Comencemos por señalar que, dada las debilidades expuestas de las autoridades ambientales para proteger, mantener y vigilar los activos ambientales estratégicos para el país, estas van a necesitar recursos que no se les ha presupuestado. Adicionalmente se necesita que financien el siguiente listado de acciones para dar garantías de la conservación de estos:

- Capacidad de las autoridades ambientales de hacer presencia en todo el territorio.
- Planificación de las áreas protegidas.
- Hacer seguimiento a las medidas compensatorias de los agentes que intervienen los ecosistemas.
- Cumplimiento de la normatividad ambiental en cuanto a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables y el seguimiento y monitoreo a los permisos ambientales otorgados por las autoridades.

A raíz de lo anterior, tanto el mensaje presidencial en la presentación a consideración del Honorable Congreso de la República del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2021, como la intervención realizada por el Director del DNP en las sesiones conjuntas de las comisiones tercera y cuarta del Congreso de la República muestran unos planteamientos a nivel de inversión y de formulación de política pública para recuperación del tejido empresarial que no responden de manera suficiente a los crecientes índices de desempleo y reactivación de sectores y actividades económicas que permitan llevar al país hacia un sendero de crecimiento económico y de rebote económico de +6%, como lo ha manifestado el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Profundizando en este punto, valga resaltar que las propuestas del gobierno para la protección al empleo y los contratos laborales, al aparato productivo y a la reactivación económica se han centrado en la asignación de recursos a programas para apoyar el pago de nómina de MiPymes, trabajadores independientes, capital de trabajo de MiPymes y microfinancieras (formales e informales), mediante la apertura de líneas de crédito con el sector financiero.

Así, si bien hay múltiples pronunciamientos desde el Gobierno Nacional donde se establece como fundamental la protección de la micro, pequeña y mediana empresa, por su capacidad de generación de empleo, la cual aunado a las medidas anteriores, provocó el fortalecimiento de la capacidad de apalancamiento del Fondo Nacional de Garantías (FNG), para que sirva como garante ante el sistema financiero de las solicitudes de crédito que le formulan las personas naturales y los pequeños empresarios, lo cierto es que dichas propuestas han resultado insuficientes, puesto que la respuesta a esta coyuntura no se puede enmarcar solo dentro del diseño y promoción de programas de microcrédito y crédito mediante la banca tradicional.

Y es que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional no respondieron de forma efectiva a las necesidades de los empleadores. Para el sector formal endeudarse a las tasas que está ofreciendo el sector financiero no es una opción pues, debido a la emergencia sanitaria, no están vendiendo. Endeudarse para contratar trabajadores –o mantener las plantas actuales de personal– no tiene mayor sentido en términos financieros.

Según la Encuesta de Desempeño Empresarial- EDE para el segundo trimestre del año 2020 realizada por la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - ACOPI de acuerdo con las respuestas suministradas por los empresarios encuestados, se señala que *“las MiPymes identifican algunas limitantes a la inversión, debido a los problemas que perciben los empresarios al solicitar recursos al sistema financiero, donde han encontrado que las líneas de créditos disponibles son de difícil acceso (27.2%), o no están diseñadas para satisfacer la necesidad y estructura de la empresa (17.9%). Además, manifiestan que los intereses que deben pagar al sistema financiero son elevados (13.9%) o son excluidos por no cumplir con los requisitos que les exigen los bancos para acceder a un crédito (8.7%).”*

Asimismo, a las dificultades expuestas, se suma el hecho de que las empresas deben asumir unos costos fijos (costos que asume la empresa independiente del hecho que tenga, o no producción) y variables (costos directamente proporcionales a la producción) para el desarrollo de su actividad empresarial, en donde dentro de los primeros podemos mencionar:

- Alquiler del local, que puede representar: arriendo y/o administración.
- Suministros:
- Pago de servicios públicos, sean domiciliarios o no, como agua, luz, gas, internet.

Adicionalmente, los recursos asignados no permiten atender los pasivos ambientales que están dejando actividades económicas, como por ejemplo la minería. Los estados deplorables de los ecosistemas marinos, los manglares, los bosques y el aumento de la deforestación necesitan una inyección de recursos por el orden de los 900 mil millones de pesos, sólo para el 2021.

Por otra parte, tenemos un Presupuesto ambiental incoherente con los lineamientos del PND del Gobierno Duque. Según la Contraloría, la planeación presupuestal del sector se basa en cifras incongruentes entre lo que se usa para planificar y lo que se le dice a la ciudadanía. Esto quiere decir que el presupuesto aquí reportado ni tiene información suficiente, oportuna y confiable y presenta una bolsa de recursos ambiguo para lograr las metas del país en esta materia.

Esta problemática se agudiza cuando, por ejemplo, no se ve un compromiso del Gobierno Nacional por luchar contra la deforestación, siendo este el principal problema del país. En palabras de la misma Contraloría, *“No existen cifras claras sobre el avance hacia esa meta porque no existe un reporte oficial del Ideam. En 2018, el área deforestada fue de 197.159 hectáreas”.* Mostrando que no hay compromiso de este gobierno para atacar los principales problemas del país. Para que este presupuesto de ambiente tenga alguna utilidad al país, se necesita por lo menos una inyección mínima de 700 mil millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera: 250 mil millones de pesos adicionales para el mantenimiento, control y vigilancia de activos ambientales estratégicos para el país, 300 mil millones de pesos para reforestación y protección de ecosistemas para mitigar el cambio climático y 150 mil millones de pesos para la recuperación, mantenimiento y protección de cuencas hídricas en Colombia.

3.4 Recuperación del tejido empresarial

El tejido empresarial se ha destruido en estos meses de crisis económica. Según el segundo informe de los decretos legislativos radicado por el Gobierno nacional, una empresa pequeña tenía la capacidad de sobrevivir 45 días con sus recursos. A pesar de esto, solo hasta el día 40 se anunció la creación del programa de apoyo al empleo formal (PAEF). Esta medida tardía representó una quiebra masiva de pequeñas y medianas empresas, lo que trajo consigo una alza importante en la tasa de inactividad y desempleo. Para el mes de junio, Colombia era el país con mayor tasa de desempleo dentro de los miembros de la OCDE. Por otro lado, según Fedesarrollo, Colombia fue el país de la región con mayor aumento en la tasa de desempleo. A pesar de esta situación, en el proyecto de presupuesto no se observa ninguna estrategia concreta para recuperar dicho tejido productivo. No se explica por qué la política fiscal se relegue al pago de la deuda pública y al fortalecimiento del sector de la construcción sin contemplar una estrategia de reactivación empresarial.

La única medida contemplada para la recuperación del tejido empresarial es la prolongación del subsidio al empleo, lo que supondría caja para inversión. Aunque esta política es positiva, es insuficiente. Esto porque las expectativas de inversión son muy bajas por la insuficiencia de la demanda producto de la crisis.

En la discusión del proyecto de ley de presupuesto general de la Nación para el año 2021, dentro del marco de la actual pandemia provocada por el covid-19, se advierte la necesidad de un esfuerzo mayúsculo en inversión por parte del Estado Colombiano en cabeza del Gobierno central para contrarrestar las consecuencias lamentables que han llevado a nuestro país a un decrecimiento de su economía, sin olvidar que es un fenómeno que afecta a todo el mundo.

- Seguros (responsabilidad civil contractual y extracontractual)
- vigilancia
- Amortizaciones.
- Gastos financieros.
- Impuestos (renta, IVA, patrimonio, ICA, etcétera).
- Pagos a profesionales o empresas externas.
- Transporte.
- Material de papelería y oficina.
- Mano de obra indirecta (nómina): son los empleados que no intervienen directamente en el proceso productivo.

Gráfico 4. Determinantes que obstaculizan las inversiones en empresas del segmento MiPyme para el segundo trimestre 2020

Determinante	Porcentaje
Las líneas de crédito disponibles son de difícil acceso	27,2%
Los intereses a pagar son elevados	13,9%
No está dentro de los propósitos de la empresa	7,5%
NO aplica	8,7%
No cuenta con los requisitos necesarios para acceder a un crédito	8,7%
No le interesa	6,4%
Otro	9,8%

Fuente: Encuesta de Desempeño Empresarial- EDE para el segundo trimestre del año 2020

Lo anterior, demuestra las dificultades por las que atraviesa el sector empresarial, principalmente las mipymes que representan más del 90% del sector productivo y generan el 80% del empleo.

Ahora bien, teniendo en cuenta dicho panorama, se resalta que, en la sesión virtual del 19 de agosto de 2020 de las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de Colombia, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Luis Alberto Rodríguez, se refirió a los compromisos para la recuperación económica del país en el marco de la presentación del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2021 señalando que se pretende lograr:

“Un millón de nuevos empleos gracias a iniciativas públicas y privadas; lograr finalizar proyectos de infraestructura de importancia nacional y regional con el programa “Concluir, concluir, concluir”; y lograr 17 proyectos de transformación digital.

En cuanto al crecimiento limpio, se estima alcanzar 27 proyectos de transformación energética por más de \$16 billones que buscan generar 55.000 empleos. Además de poner en marcha el proyecto del Canal del Dique y se acelera la navegabilidad del río Magdalena”.

Sobre el particular, el DNP estima que para 2021 se recuperarán 1.055.000 empleos, concentrando su apuesta en el sector de infraestructura.

Ello, desconoce el hecho que las ramas de actividad económica en las que se centran los niveles más altos de desempleo (para julio de 2020 asciende a 4.156.000 personas) son comercio, actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, alojamiento y servicios de comida e industrias manufactureras, como se demuestra a continuación:

Tabla 7. Variación de la población ocupada por rama de actividad

RAMA DE ACTIVIDAD	JULIO 2020	JULIO 2019	DELTA	%
Población ocupada	17.984.000	22.140.000	-4.156.000	-18.6
Comercio y reparación de vehículos	3.351.000	4.199.000	-848.000	-20
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	1.470.000	2.159.000	-690.000	-33
Alojamiento y servicios de comida	1.069.000	1.705.000	-636.000	-38
Industrias manufactureras	1.969.000	2.472.000	-504.000	-21
Construcción	1.351.000	1.464.000	-112.000	-8

Fuente: construcción propia con datos presentados por el DANE en relación con cifras de empleo para el mes de julio 2020.

En relación con lo anterior, tomando como referencia la Población ocupada a julio 2019 (22.140.000) y a julio 2020 (17.984.000), es evidente la variación negativa de 4.156.000 millones de empleos perdidos, de los cuales 2.500.000 (el 60% del total) pertenecen a empleos en empresas de hasta 10 personas, concentradas en micro y pequeñas empresas.

Por lo tanto, resulta paradójico que, teniendo en cuenta los 4.156.000 millones de desempleados a julio de 2020, de los cuales 2.678.000 se concentran en los sectores estratégicos mencionados anteriormente, sea el sector de infraestructura el que mayores ingresos recibirá para la reactivación económica, a través de 28 proyectos viales que están en ejecución y se iniciaran otros 22 corredores viales para la integración nacional y territorial, en programas como concesiones 4G y 5G; apoyo a la participación privada a través del mecanismo de las Asociaciones Público-Privadas (APP); puesta en marcha del Plan Bicentenario y a otras obras para el país, como el Metro de Bogotá, Puerto Antioquia, los nuevos aeropuertos de Cartagena, San Andrés y Aerocafé, a autopistas como la ALO Sur en Bogotá; mantenimiento vial, vías terciarias; proyecto del Canal del Dique. En el caso particular del sector de la construcción, su variación negativa no es tan preocupante en relación con otros sectores, pues hay 112.000 empleos.

Sin duda, el análisis precedente refleja nuestra preocupación frente a la falta de formulación de nuevas estrategias para la recuperación del tejido empresarial dentro del marco del presupuesto para 2021.

- Mejoramiento de las capacidades y fortalecimiento de las mipymes con asignaciones por \$5.560 millones.
- Mejoramiento de productividad y competitividad de las empresas para incrementar, diversificar y sofisticar la oferta nacional con recursos por \$25.000 millones.
- Promoción a la economía circular y la eficiencia en el uso de los recursos con asignaciones del orden \$1.030 millones.
- Política de productividad y competitividad nacional a cargo de \$8.858 millones.
- Apoyo para el acceso a los mercados de las Unidades Productivas de la Población Víctima del Conflicto a cargo de \$15.442 millones.
- Apoyo al sector turístico (ley 1101/2006) promoción del sector por \$126.948 millones.
- Fomento a la sofisticación e innovación de las pymes con asignaciones por \$2.163 millones
- Fortalecimiento de los estándares de calidad de la infraestructura productiva nacional (subsistema nacional de calidad) con \$5.181 millones.
- Fortalecimiento del entorno competitivo en la industria a nivel nacional con recursos por \$4.948 millones.

Genera desconcierto que, para 2021 exista únicamente un estimado de \$174.614 millones en la cuenta de Productividad y competitividad de las empresas colombianas frente a \$211.355 millones para 2020, con una variación negativa de 36.741 millones.

Asimismo, frente al bajo presupuesto para el sector comercio, industria y turismo, si se comparan las asignaciones de recursos con las del año 2020, en el total este aumentaría apenas en 0,3%, viéndose reducido su presupuesto de inversión en 55.000 millones aproximadamente, como se muestra a continuación:

Tabla 9. Presupuesto General de la Nación en el sector Comercio, Industria y Turismo

Vigencia	Comercio Industria y Turismo			
	Inversión	Funcionamiento	Total (Inversión + Funcionamiento)	Delta del total
2019 PGN: \$249,2 Billones	\$388.458 millones	\$593.670 millones	\$982.128 millones	
2020 PGN: \$263,5 Billones	\$453.604 millones	\$615.545 millones	\$1.069.150 millones	\$87.022 millones (+8.86%)
2021 PGN: \$313,9 Billones	\$398.552 millones	\$673.872 millones	\$1.072.425 millones	\$3.275 millones (+0.30%)

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio, PGN 2021

Todo ello nos permite concluir que:

1. En un país donde las pymes concentran casi el 90% del sector productivo, los recursos públicos destinados para su fomento son insuficientes. Si los recursos de inversión para 2021 se recortan, según lo registrado en el proyecto de presupuesto, no se espera que el financiamiento de esos sectores mejore. Lo que se agrava al considerar que han sido miles de

No obstante, el panorama para la reactivación económica y fomento empresarial se ve agravado por los recursos en términos de inversión que presenta el Presupuesto General de la Nación para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que se detallan a continuación:

Tabla 8. Recursos de inversión por cuenta de gasto a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Cuenta	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo			
	2019	2020	2021	Delta 2021-2020
Internacionalización de la economía	\$9.416 millones	\$24.791 millones	\$34.967 millones	\$10.176 millones (41,04%)
Productividad y competitividad de las empresas colombianas	\$177.626 millones	\$211.355 millones	\$174.614 millones	-\$36.741 millones (-17,38%)
Ambiente regulatorio y económico para la competencia y la actividad empresarial	\$620 millones	\$607 millones	\$607 millones	\$0 millones (0,0%)
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector comercio, industria y turismo	\$7.098 millones	\$5.174 millones	\$3.307 millones	-\$1.867 millones (-36,08%)

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio, PGN 2021

Al realizar un análisis sobre los mismos se tiene que respecto al fomento empresarial, el Ministerio tiene dos cuentas importantes a saber: i) de Internacionalización de la economía, y ii) Productividad y competitividad de las empresas colombianas.

Según la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, URF, los recursos para estas dos cuentas se descomponen en 2020 así:

La primera orientada a la promoción al comercio exterior y que tiene un sólido incremento del 41,04% de sus recursos (poco más de \$10.000 millones). Esto demuestra que parte de la estrategia de recuperación del tejido empresarial pasa por la promoción a la apertura de nuevos mercados y la consolidación de los existentes.

La segunda cuenta se orienta al fomento y promoción de las actividades empresariales y que tiene una reducción de -17,38%, es decir pasa de recursos aprobados para ser ejecutados en 2020 del orden de \$211.355 millones a \$174.614 millones, una reducción de \$36.741 millones.

En 2020 esta cuenta tuvo apropiación para las siguientes líneas y programas:

- Estrategias con enfoque territorial para la promoción de la actividad turística con recursos por \$4.500 millones.

empresas (más de 90.000 según Confecámaras) y negocios (más de 80.000 según Fenalco) los que han cerrado en lo que va de 2020.

2. Las medidas del Gobierno Nacional a través del fomento del crédito resultan insuficientes, teniendo en cuenta la reducción y hasta cierre de las actividades económicas, así como los gastos en que incurrir los comerciantes para el desarrollo de sus actividades económicas, sin dejar de lado el incremento de los costos de la empresa por la implementación de los protocolos de bioseguridad.
3. Colombia parece quedarse corto frente al esfuerzo fiscal para la reactivación económica, si comparamos los países de la región. De acuerdo con el Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, presentado por la CEPAL, a mayo de 2020, el esfuerzo fiscal de los países en Latinoamérica ha sido en promedio de 3,2 puntos del PIB.
4. El país con mayor esfuerzo es Salvador (11.1 puntos) y el que tiene menor gasto es Haití (0.2 puntos).
5. Perú, economía emergente como la colombiana, realizaría un esfuerzo fiscal de 4,8 puntos porcentuales del PIB; lo cual comparado con Colombia, cuyo esfuerzo sería de 1.7 puntos porcentuales, muestra que la inversión debe ser mayor a la anunciada en el proyecto de presupuesto general de la nación 2021.

3.5 Desfinanciación de la Paz








El principio de austeridad fiscal ha sido uno de los pilares de la gestión fiscal relacionada con la implementación del acuerdo de paz, no se ha dado un esfuerzo fiscal para la implementación de los acuerdos de paz. Este fenómeno se ha denominado "la paz austera" (Mora, 2020). Ejemplo de ello, ha sido el uso de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

Esta falta de voluntad política del gobierno nacional con la implementación de los acuerdos de paz se profundiza en momentos donde se hace necesario promover las capacidades productivas territoriales para asegurar la soberanía alimentaria en las regiones y, para avanzar en un modelo de desarrollo productivo, incluyente y que contribuya a mejorar la calidad de vida de los sectores populares en las zonas urbanas y rurales.

En el análisis de la implementación de los acuerdos de paz, pueden establecerse al menos tres tipos de análisis. En primer lugar, la variación del presupuesto asignado para 2021 para las entidades que tienen funciones asociadas al acuerdo de paz. En segundo lugar, establecer mediante el "trazador presupuestal de paz" el porcentaje por punto del acuerdo final de paz que corresponde al SGP, tercero, establecer los montos de proyectos de inversión por entidad. Dado el nivel de análisis del PGN-2021, se asumen el análisis de los primeros escenarios y, se proyecta el último escenario dado que se requiere información adicional por entidad pública (se propone hacer seguimiento como base de control político).

El artículo 64 del PGN-21 prevé que el gobierno nacional realizará un plan de austeridad del gasto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020), lo cual tendrá impacto sobre las entidades que tienen a cargo componentes de la implementación del acuerdo de paz. Sin embargo, en el mismo PGN-2021 se puede observar la tendencia del presupuesto de las entidades que están comprometidas en puntos del acuerdo de paz. Especialmente: MADR, ANT, ADR y ART.

En el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) se encuentra una variación porcentual decreciente de su presupuesto para 2021, esto es, de (-3,46%). Así mismo, se puede

<p>establecer que si bien los recursos de funcionamiento tienen un leve crecimiento (0.70%), la variación porcentual del presupuesto de inversión decrece a un ritmo de (-6,56). Especial énfasis en el rubro de infraestructura productiva y comercialización que tiene una caída de (-39,09%).</p> <p>En el caso de la Agencia de Desarrollo Rural, se proyecta una caída total de su presupuesto-respecto a 2020- del (-35,37%), el presupuesto de inversión cae en (-45,25%) y, especial atención tiene la caída del rubro inclusión productiva de pequeños productores rurales, los cuales caen en un (-45,13%).</p> <p>En el caso de la Agencia Nacional de Tierras, se tiene que se presenta una disminución de su presupuesto-respecto a 2020- del 12,74%. En el caso de esta entidad el presupuesto de inversión cae en una variación porcentual de -14,74%. El rubro de ordenamiento social y uso productivo del territorio rural cae a un ritmo de (-8,96).</p> <p>En el trazador presupuestal de paz, se han incluido recursos del Sistema General de Participaciones como recursos de la implementación del acuerdo de paz. Sin embargo, hay que advertir que los recursos del SGP no constituyen recursos "frescos" o adicionales para la implementación de los acuerdos de paz (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2020).</p> <p>Del total de recursos que establece el trazador presupuestal para el punto 1 de RRI, el 48,8% corresponde a recursos de SGP. El de participación política de 88,7%. Esto tiene que llamar la atención sobre una de las bases del acuerdo de paz que es la RRI, dado que, junto a la reducción de presupuesto a las entidades encargadas de su implementación, se le suma la falta de recursos frescos para la implementación del punto 1 del acuerdo de paz.</p> <p>En cada uno de los puntos se puede apreciar la participación del SGP en los recursos del trazador presupuestal por punto del acuerdo final de paz contenido en el proyecto de ley del PGN-2021. Este ejercicio se denomina una doble contabilidad y, desde un punto de vista político, una simulación contable de la implementación de los acuerdos de paz (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2020).</p> <p>Así mismo, se establece que no se incluye el trazador presupuestal étnico, el cual debe establecer los rubros del presupuesto para el 2021 que son necesarios para cumplir los acuerdos con las comunidades étnicas del país. Por tanto, no se puede establecer cuál es el compromiso del gobierno nacional, en el marco presupuestal, para cumplir los acuerdos con comunidades históricamente excluidas, cuya situación de pobreza y marginalidad se profundiza por efecto de la falta de medidas de protección al empleo, las capacidades productivas y acceso a servicios básicos (agua potable, energía, educación) en el contexto de la propagación del covid-19 y las políticas públicas derivadas para su contención.</p> <p>Unidad Nacional de Protección</p> <p>En el caso de la Unidad Nacional de Protección es una de las principales entidades garante de la vida de líderes y lideresas, así como de firmantes del Acuerdo Final, esta presenta un déficit sistemático que dificulta el cumplimiento de las funciones para lo que fue creado, tanto así que esta misma entidad afirma que: "los recursos asignados para la vigencia 2019 y lo corrido del 2020, son insuficientes para ejecutar las solicitudes por demanda de evaluaciones de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, e implementar las medidas de protección colectivas de las poblaciones objeto, con enfoque diferencial (...)".</p>	<p>Para el presupuesto del 2021 se continúa con la desfinanciación, así: Para la vigencia 2021 solicitaron en el anteproyecto \$1.695.694 millones, no obstante, se asignó en el proyecto de ley de presupuesto solo el 58,9%, esto es \$997.597 millones de pesos, no hay forma de esta manera de cumplir con la función de la UNP y mucho menos con el mandato de la JEP para la protección de los exguerrilleros firmantes del Acuerdo de Paz¹⁴.</p> <p>Jurisdicción Especial de Paz -JEP</p> <p>En 2019 no se destinaron los recursos necesarios para los gastos de funcionamiento e inversión, de lo solicitado solo se asignó aproximadamente el 78%, esto afectó la inversión en implementación de medidas de protección a la vida de los sujetos de protección de la JEP, SIVJRN, herramientas de tecnologías e información, herramientas de acceso a la información de la ciudadanía, entre otros aspectos; faltante que afecta el despliegue territorial que debe realizar la JEP para poder identificar factores relevantes de cara a su implementación.</p> <p>Para la vigencia 2020 se asignaron \$25.695.183 más de los \$316.825 millones de pesos solicitados, sin embargo la JEP señala que aún persisten necesidades para el cumplimiento de los objetivos misionales de la entidad, tales como: el monitoreo y vigilancia a los comparecientes que se encuentran en régimen de libertad condicional; así como los apoyos de personal requeridos por las salas y secciones. Adicionalmente, se prevé un aumento en la demanda de los servicios de protección a víctimas, testigos e intervinientes ante la JEP." Cabe señalar, que este rubro no cubre el faltante del año anterior, que era de \$80.115.000.000.</p> <p>Para la vigencia 2021, la JEP ha enviado oficios al Ministerio de Hacienda y al congreso manifestando la situación de desfinanciación entre las necesidades presupuestales de la Jurisdicción para el 2021 y el presupuesto radicado, el cual continúa indicando una diferencia por \$88.131.854.226 en relación con las necesidades presupuestales presentadas por la entidad, de la cual la mayoría corresponde a inversión (donde hay una desfinanciación de \$81.280.576.730)¹⁵. La desfinanciación afecta al Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD); protección a víctimas, testigos, procesados, intervinientes y operadores de justicia y la implementación y soporte del Sistema de gestión judicial.</p> <p>La JEP recuerda que su funcionamiento inicialmente es por 15 años (prorrogable 5 años más), está situación hace que requiera los recursos faltantes para cumplir a cabalidad su misión dada la limitante de tiempo.</p> <p><small>¹⁴ UNP dice que no tiene dinero para cumplir orden de la JEP sobre exFarc. El Tiempo, 19 de agosto de 2020. https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/unp-dice-a-la-jep-que-no-tiene-dinero-para-cumplir-con-orden-sobre-farc-530978</small></p> <p><small>¹⁵ Respuestas JEP al DCP Cámara - Presupuesto 2021. (17 de agosto de 2020). Oficio 202002003538. https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2020-08/6%20Respuestas%20JEP.pdf</small></p>								
<p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Por las razones anteriormente expuestas, archívese el proyecto de ley número No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (Senado): "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2021". De los y las congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  <p>Senador Iván Marulanda Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Senadora Aída Avella Lista Decentes Unión Patriótica</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>Senador Gustavo Bolívar Lista Decentes</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Senador Juan Luis Castro Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>Senador Israel Zuñiga Partido FARC</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Representante Katherine Miranda Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="margin-top: 20px;">  <p>Representante Catalina Ortiz Partido Alianza Verde</p> </div>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; background-color: #f0f0f0;"> <p>CONTENIDO</p> </div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 960 - Lunes, 21 de septiembre de 2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES PONENCIAS</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="text-align: right; vertical-align: bottom;">Págs.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 161 de 2020 Senado, 122 de 2020 Cámara, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia y se dictan otras disposiciones.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">1</td> </tr> <tr> <td>Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 206 de 2020 Cámara, por el cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación, la hermandad nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">14</td> </tr> <tr> <td>Ponencia negativa para primer debate Proyecto de ley número 296 de 2020 Cámara y 185 de 2020 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021.</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">21</td> </tr> </tbody> </table>		Págs.	Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 161 de 2020 Senado, 122 de 2020 Cámara, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1	Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 206 de 2020 Cámara, por el cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación, la hermandad nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.....	14	Ponencia negativa para primer debate Proyecto de ley número 296 de 2020 Cámara y 185 de 2020 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021.	21
	Págs.								
Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 161 de 2020 Senado, 122 de 2020 Cámara, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1								
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 206 de 2020 Cámara, por el cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación, la hermandad nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.....	14								
Ponencia negativa para primer debate Proyecto de ley número 296 de 2020 Cámara y 185 de 2020 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021.	21								