



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 196

Bogotá, D. C., viernes, 26 de marzo de 2021

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 562 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formación femenina.*

Proyecto de Ley \_\_\_\_ de 2020

*"Por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formación femenina"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

**Artículo 1°. Objeto:** La presente Ley tiene por objeto fomentar el desarrollo empresarial femenino al garantizar la definición de cuotas de participación femenina en los proyectos articulados por el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y por los programas de emprendimiento y desarrollo empresarial a nivel nacional. Así mismo, fomentará la vinculación femenina a los programas de formación en carreras STEM en los diferentes Ministerios y Sectores Administrativos en el nivel nacional.

**Artículo 2°. Criterios para determinar la cuota de género:** iNNpuls Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, determinarán los principios y criterios que orientarán la justificación de las cuotas mínimas de participación femenina a las que se refiere esta ley.

Así mismo, podrán asesorar a los diferentes instancias y actores del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación para la determinación de las cuotas mínimas de participación femenina a las que se refiere esta ley.

**Artículo 3°. Cuotas de participación femenina en los programas de formación del Estado:** Todos los programas de fomento al emprendimiento e innovación empresarial, y de formación en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), comprenderán una cuota mínima de participación femenina justificada. El gobierno nacional regulará los criterios y principios que orientarán la justificación de las cuotas mínimas de participación femenina en cada programa.

**Artículo 4°. Cuota de género en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI):** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:

**Artículo 85:** Las políticas, planes, proyectos y programas de emprendimiento en las distintas instancias regionales, departamentales y territoriales, del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), al cual se refiere el artículo 172 de la Ley 1955 de 2019, podrán contar con una cuota mínima de participación femenina, justificada para cada política, plan, proyecto o programa de emprendimiento y fomento empresarial.

**Artículo 5°. Cuota de género obligatoria en los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento e innovación empresarial en el país:** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:

**Artículo 86:** Todos los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento e innovación empresarial en el país, a los que se refiere esta Ley, tendrán que comprender una cuota mínima de participación efectiva de mujeres como destinatarias del programa,

instrumento o recurso. La definición de esta cuota mínima de participación femenina deberá ser debidamente justificada por las sociedades y entidades de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional.

Este requisito también aplica, sin limitarse, para los programas misionales del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, los programas de emprendimiento e innovación del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva creado por el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011, el Fondo Especial creado por el artículo 60 de esta Ley, los Fondos Territoriales temporales creados por el artículo 63 de esta Ley, y los demás programas, instrumentos y recursos del orden nacional a los que se refiere esta ley.

**Artículo 6°. Participación e informe de resultados:** La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, las Veedurías ciudadanas y las organizaciones civiles podrán requerir periódicamente a las entidades ejecutoras de programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento e innovación empresarial en el país a los que se refiere esta ley, informes en que se destaque el cumplimiento de los requisitos expresados en esta ley.

**Artículo 7°. Definición de emprendimiento y empresa de mujer:** Modifíquese parcialmente el parágrafo segundo del artículo 47 de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:


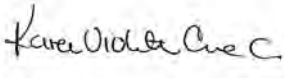








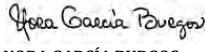


**PARÁGRAFO SEGUNDO:** El ~~gobierno nacional~~ iNNpuls Colombia, junto con las otras entidades del Gobierno Nacional, establecerán qué se entiende por emprendimientos y empresas de mujeres.

**Artículo 8°. Vigencia:** La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación.

Firman,

CATALINA ORTIZ LALINDE  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA  
Representante a la Cámara por el Meta  
Partido Centro Democrático

<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p><b>MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL</b> Senadora de la República</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p><b>JUANITA GOEBERTUS ESTRADA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p><b>KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p><b>ESPERANZA ANDRADE SERRANO</b> Senadora de la República Partido Conservador</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p><b>AMANDA ROCIO GONZALEZ R.</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p><b>LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ</b> Senadora de la República Partido Liberal Colombiano</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p><b>ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ</b> Senadora de la República Partido Cambio Radical</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p><b>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p><b>JEZMI BARRAZA ARRAUT</b> Representante a la Cámara por el Atlántico Partido Liberal Colombiano</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p><b>ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p><b>IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Político MIRA</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p><b>NORA GARCÍA BURGOS</b> Senadora de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p><b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p><b>NORMA HURTADO SANCHEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p><b>MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div>
<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>La justificación de este proyecto de Ley comprende el objetivo (1), el problema a resolver con esta iniciativa (2), el estado de la mujer en la economía colombiana (3) y la explicación de las propuestas (4).</p> <p style="text-align: center;">1. OBJETIVO DEL PROYECTO</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto fomentar el desarrollo empresarial femenino al garantizar la definición de cuotas de participación femenina en los proyectos articulados por el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y por los programas de emprendimiento y desarrollo empresarial.</p> <p style="text-align: center;">2. PROBLEMA A RESOLVER</p> <p>2.1. Exclusión de las mujeres de los programas de fomento.</p> <p>Los programas de fomento al desarrollo empresarial femenina no garantizan la participación femenina a nivel nacional (2.1.1.) ni a nivel territorial (2.1.2.).</p> <p><i>2.1.1. A nivel nacional.</i></p> <p>Por una parte, la Ley 2069 de 2020, por la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia, centraliza los recursos, programas e instrumentos del emprendimiento y el fomento al desarrollo empresarial en iNNpulsa. La articulación de todos los programas, recursos e instrumentos quedan en iNNpulsa, más no hay una definición general de los criterios que debería seguir cada uno a nivel nacional. Con la creación del Patrimonio Autónomo "Fondo Mujer Emprende", se dio un primer paso en el reconocimiento de las grandes brechas de género en las políticas institucionales.</p> <p>La inclusión de criterios diferenciadores a favor del emprendimiento femenino, en diferentes sectores, se queda corto como política nacional para el emprendimiento. Los programas ejecutados a nivel nacional se hacen sin consideración de la evidente brecha existente en el mercado laboral y en la economía.</p> <p>Por lo tanto, se requerirá que todos los programas, recursos e instrumentos a nivel nacional tengan que justificar una cuota mínima de participación femenina en los destinatarios</p>	<p>de cada programa, instrumento y recurso. De esta forma, se instituye una política transversal de equidad de género en todos los programas de fomento al emprendimiento y al desarrollo empresarial, sin depender exclusivamente del Fondo "Mujer emprende".</p> <p>Por otro lado, la vinculación de mujeres a programas de formación para su integración al mercado laboral no ha sido efectiva. Talento Digital es una de las coordinaciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que busca fortalecer el talento humano en el sector de la Industria Digital del país.</p> <p>La Misión TIC, con el programa "Elegidos para triunfar", busca formar 100.000 jóvenes y adultos en programación para enfrentar la revolución industrial. Sin embargo, sorprenden los resultados de vinculación en Manizales: 52 hombres (78.79%) y 14 mujeres (21.21%) en noviembre de 2020. De acuerdo con los datos del Ministerio de Educación, entre el 2001 y el 2018, de los graduados de educación superior en el país, el 44.79% son hombres y el 55.21% mujeres<sup>1</sup>.</p> <p>En el caso de los programas educativos de las mujeres, 10.16% fueron en ciencias de la salud; 39.27% en economía, administración, contaduría y afines; 14.56% fue en ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines y 1.54% en matemáticas y ciencias naturales. En el caso de los hombres, 5% fue en ciencias de la salud; 28.61% en economía, administración, contaduría y afines; 33.32% en ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines; y 1.71% en matemáticas y ciencias naturales.</p> <p>De lo anterior, es claro que el perfil de los profesionales graduados en profesiones STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) es significativamente igualitario entre géneros. Siendo así, debería haber una participación femenina mayor en los programas del Estado dado que tienen una participación educativa y profesional igualitaria a los hombres.</p> <p>Por lo anterior, se requerirá que todos los programas de formación a nivel nacional del Estado, en cada uno de los Ministerios y Sectores Administrativos, deberán comprender una cuota mínima de participación femenina justificada.</p> <p><i>2.1.2. A nivel territorial.</i></p> <p>El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) articula el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI); el Sistema nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), el Consejo Nacional de Economía Naranja (CNEN); el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y los demás sistemas, órganos e instancias relacionadas con competitividad, productividad e innovación. Además, coordina la elaboración, implementación y seguimiento de la agencia Nacional de Competitividad e Innovación.</p> <p><sup>1</sup> Información del Ministerio de Educación Nacional, bases de datos de 2001 a 2018. Ministerio de Educación Nacional, «Graduados de Educación Superior».</p>

Con todo, la articulación de los programas, recursos e instrumentos para el desarrollo empresarial y el emprendimiento no contienen, por definición, criterios de equidad de género en todos sus programas.

Por lo tanto, este proyecto de ley permitirá que definan una cuota mínima de participación femenina justificada en los destinatarios de cada recurso, programa e instrumento. Así mismo, para poder realizar dicha justificación, iNNpulsa Colombia, junto con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, asesorarán a las entidades del orden territorial para la definición de dicha cuota en cada programa.

2.2. Ausencia de criterios diferenciales de emprendimiento.

Para poder definir una cuota mínima de participación femenina, es necesaria la definición de criterios orientadores para justificar la cuota de participación femenina (2.2.1.) y delegar en iNNpulsa la definición de emprendimiento y empresa femenina (2.2.2.).

2.2.1. Criterios para la Participación femenina.

La capacidad institucional del nivel nacional y del nivel territorial es diferente para la definición de programas, instrumentos y recursos para el fomento al desarrollo empresarial y al emprendimiento femenino. Por lo tanto, será iNNpulsa, junto con las entidades relacionadas al emprendimiento y al desarrollo empresarial, quienes definan los criterios orientadores para justificar la cuota femenina mínima en cada proyecto, programa, instrumento y recurso destinado al emprendimiento y al desarrollo empresarial en el país.

Así mismo, este proyecto determina que iNNpulsa, junto con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, asesorarán a las entidades territoriales en la determinación de la cuota mínima de participación femenina en los programas, recursos e instrumentos a nivel territorial.

2.2.2. Definición de emprendimiento y empresa femenina.

El parágrafo 9 del artículo 46 de la Ley de Emprendimiento determina que será iNNpulsa Colombia, en conjunto con las otras entidades del gobierno nacional, quienes establecerán las respectivas definiciones de emprendimiento y sus diferentes características y tipos. Sin embargo, el parágrafo 2 del artículo 47 de la misma Ley determina que será el gobierno nacional únicamente quien defina qué se entiende por emprendimiento y empresa de mujer.

Por lo tanto, este proyecto de Ley ajustará la definición de dicho parágrafo para que guarde coherencia con la articulación general del emprendimiento realizada por iNNpulsa Colombia.

3. LA MUJER EN LA ECONOMÍA

América Latina ha alcanzado un nivel cercano a la paridad en la salud y educación, pero tiene grandes disparidades en lo relativo a la participación económica femenina. Powers y Magnoni indican que en el índice global de disparidad entre géneros 2009 para América Latina que Colombia se encontraba en el puesto 39, el mejor puesto de todo el índice seguido por Perú y Bolivia.<sup>2</sup>

El Global Entrepreneurship Monitor Women (GEM Women) de 2012 estimó que en el mundo más de la tercera parte de las personas involucradas en una actividad emprendedora son mujeres. En 2010, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las empresas de propiedad femenina registran, en promedio, menores beneficios y baja productividad del trabajo que las que pertenecen a hombres<sup>3</sup>

Según datos de la OCDE en 2012, y de Powers y Magnoni, en todos los sectores económicos que estudiaron, la proporción de las utilidades mensuales promedio respecto de las ventas es de 12.6% para las empresas de mujeres y 14.6% para las empresas de hombres; en Italia las ventas representaron sólo 26% de lo vendido en comparación con las empresas dirigidas por hombres; en México fue 38%, en Finlandia 44% y en Estados Unidos 11%<sup>4</sup>

Para entender la necesidad de fomento al desarrollo empresarial y el emprendimiento femenino en Colombia, conviene revisar la posición de la mujer colombiana en la economía (3.1.) y el rol de los fondos de apoyo al emprendimiento y al desarrollo empresarial (3.2.).

3.1. Brechas de género en la economía colombiana.

Las brechas de género pueden ser explicadas por los principales indicadores del mercado laboral en la economía, desagregados por género (3.1.1.); y por su participación en el tejido empresarial (3.1.2.).

3.1.1. Principales indicadores del mercado laboral.

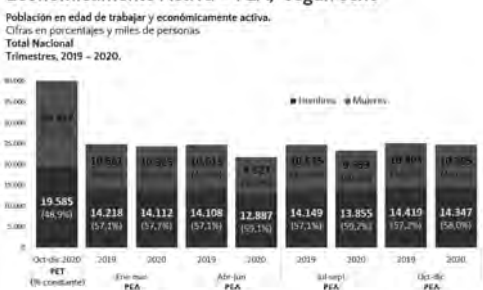
<sup>2</sup> Saavedra García y Camarena Adame, «Retos para el emprendimiento femenino en América Latina».

<sup>3</sup> Saavedra García y Camarena Adame, 136.

<sup>4</sup> Saavedra García y Camarena Adame, 138.

La división sexual del Trabajo en Colombia ha sido objeto de análisis por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)<sup>5</sup>. De acuerdo con las estadísticas oficiales, las mujeres son el 51.1% de la población en edad de trabajar. Sin embargo, son menos de la mitad de la Población Económicamente Activa. En 2020, su participación en la PEA disminuyó, especialmente entre abril y septiembre: En el trimestre de abril-junio fue del 42.9% al 40.9%. Así mismo, en el trimestre julio-septiembre fue de 41.9% al 40.8%.

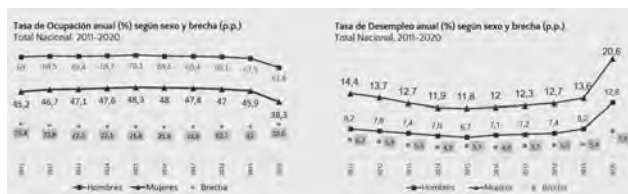
Población en edad de trabajar - PET y Económicamente Activa - PEA, según sexo



Gráfica 1 - División sexual de la población en edad de trabajar (DANE)

La brecha de la tasa de ocupación de 2011 a 2020 fue en promedio de 22.4 puntos porcentuales. En 2020 la tasa de ocupación de las mujeres disminuyó hasta 7.6 puntos porcentuales respecto al año anterior, mientras que la de los hombres disminuyó solo 6.1 puntos porcentuales. En la última década, la tasa de desempleo de las mujeres ha sido superior a la de los hombres en por lo menos 4.9 puntos porcentuales y nunca ha alcanzado valores de un dígito.

<sup>5</sup> Oviedo, «DANE: División Sexual del Trabajo en Colombia. Presentación.»



Gráfica 2 - Brechas de género históricas (DANE).

En el 2020 el 51.9% de las mujeres en edad de trabajar no están ocupadas ni buscando trabajo. Este mismo porcentaje fue de 29.2% para los hombres, habiendo sufrido un incremento de 5 puntos porcentuales para mujeres y 3.1 puntos porcentuales para los hombres. Durante el 2020, el 62.9% de las mujeres inactivas se dedicaban a oficios del hogar frente a 13.2% de los hombres. Este porcentaje, para el 2019, era de 58.9% y de 8.1% respectivamente.

Inactividad\* o población económicamente no activa (PNEA)

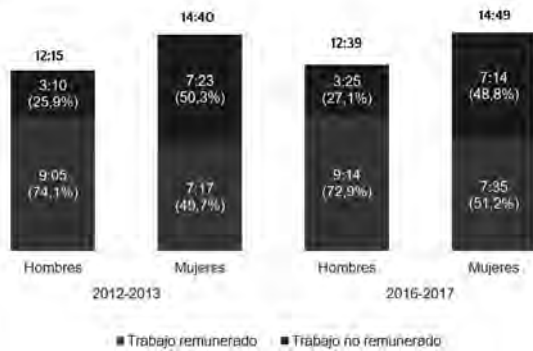
No están laborando (ocupadas) ni buscando trabajo (desocupadas)  
 \*El concepto de inactividad es el mismo vigente en el DANE, pero involucra el retiro de la CTPH (desde 2012) y se refiere a la inactividad por fuera de la fuerza laboral.



Gráfica 3 - Población inactiva como porcentaje de la PET y por tipo de actividad (DANE).

Las brechas en el mercado laboral se relacionan con la inequitativa distribución del trabajo no remunerado. Según la última Encuesta de Uso del Tiempo del DANE (ENUT), las mujeres trabajan en promedio 2 horas con 10 minutos más que los hombres al día. Así mismo, las mujeres reciben remuneración por el 51.2% del tiempo que trabajan; mientras que este porcentaje es de 72.9% para los hombres. Finalmente, el 90% de las mujeres realizan actividades de trabajo no remunerado; mientras que este porcentaje es de 62% de los hombres.

Tiempo en actividades de trabajo, según sexo (hh:mm)  
Total nacional,  
2012-2013 y 2016-2017



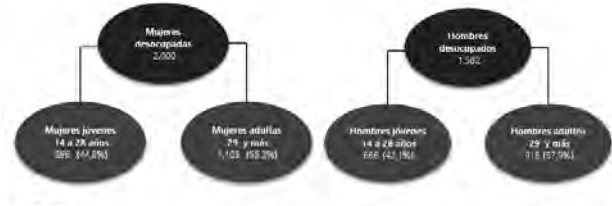
Gráfica 4 - Tiempo en actividades de trabajo desagregado por género (DANE).

Finalmente, el último Boletín Técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE<sup>6</sup>, para el trimestre móvil de noviembre 2020 a enero 2021, las brechas de género en mercado laboral se mantuvieron por encima de 6 puntos porcentuales. Esto se refleja en la cantidad de mujeres desocupadas vs. La población de hombres desocupados.

Dominio geográfico	Tasa de desempleo (%)		
	Hombres	Mujeres	Brecha en p.p. <sup>6</sup>
Total nacional	11,1	19,6	-8,4
Centros poblados y rural disperso	4,4	14,6	-10,2
10 ciudades <sup>^^</sup>	14,3	23,4	-9,0
Otras cabeceras <sup>^</sup>	11,6	20,3	-8,7
13 ciudades y áreas metropolitanas	14,0	20,1	-6,1

Tabla 1 - brecha en la tasa de desempleo por dominio geográfico (DANE).

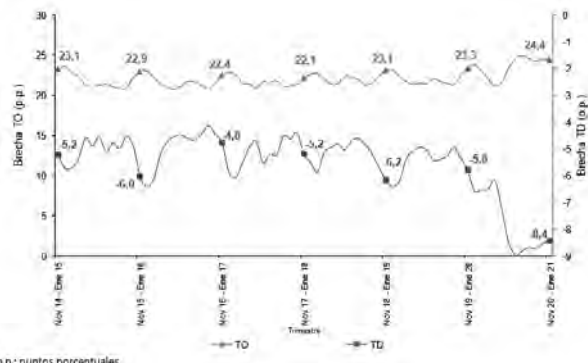
<sup>6</sup> DANE, «Boletín Técnico - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Mercado Laboral según Sexo».



Fuente: DANE, GEIH.  
Cifras de población en miles de personas.  
Nota: (La información de jóvenes puede consultarse en el anexo de mercado laboral de la juventud).

Gráfica 5 - Población desocupada según sexo (DANE).

El fenómeno de la brecha de desempleo se ha mantenido como un problema constante en el mercado laboral colombiano, profundizándose con el paso del tiempo y con la crisis económica ocasionada por el COVID-19:



p.p.: puntos porcentuales.  
Fuente: DANE, GEIH.

Gráfica 6 - Brechas en la tasa de desempleo y ocupación para el Total Nacional. Trimestre móvil noviembre - enero (2014-2021) (DANE).

En conclusión:

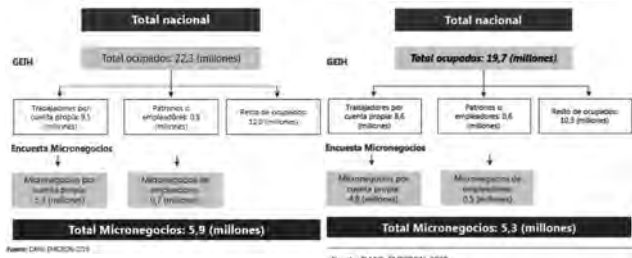
- Brecha de género en acceso al mercado laboral:** Las mujeres son la mayoría de la población en edad de trabajar, pero son menos de la mitad de la población económicamente activa. Esto es, hay más mujeres que hombres con posibilidades de trabajar, pero menos de la mitad de la población empleada o buscando trabajo es mujer.
- Las mujeres acceden a menos trabajos que los hombres:** Las mujeres en edad de trabajar no logran tener la misma tasa de ocupación que los hombres. Esto es, a pesar de componer la mayoría del tejido social y del mercado laboral, se emplean menos que los hombres. De igual forma, más mujeres están en búsqueda de trabajo que los hombres.
- La mayoría de las mujeres en edad de trabajar no están ocupadas ni buscando trabajo:** La discriminación de género y las barreras de ingreso al mercado laboral han relegado a la mayoría de las mujeres en edad de trabajar en actividades diferentes a ocupaciones productivas.
- Las mujeres trabajan más horas y hacen más trabajo no remunerado que los hombres:** Las mujeres, con indiferencia de si tienen o no una ocupación, realizan casi en su totalidad más horas de trabajo y trabajo no remunerado.
- La brecha de género se profundizó con la crisis, pero esto ya era un problema estructural anterior:** La brecha de género en tasa de ocupación y desempleo no ha sufrido un cambio favorable considerable en los últimos años. Entonces, no es la crisis la que generó la brecha; sino que ésta fue agravada por los problemas estructurales de las instituciones que perjudican a la población femenina.

3.1.2. Mujeres en las empresas.

Habiendo visto los principales indicadores macroeconómicos del mercado laboral, conviene abordar el rol de las mujeres en los micronegocios (3.1.2.1) y en el Registro Único Empresarial (3.1.2.2).

3.1.2.1. En los micronegocios.

De acuerdo con la última encuesta de micronegocios del DANE, entre enero y octubre de 2020, hay 5.3 millones de micronegocios en el país. En las 24 ciudades principales, fueron 2.5 millones. En 2019 fueron 5.9 millones de micronegocios y en las principales ciudades 2.5 millones. Esto muestra la destrucción de, al menos, 500 mil negocios por causa de la crisis económica del covid-19.



Gráfica 6 - Comparación de los resultados de la encuesta MICRON (2019-2020) del DANE. (DANE)<sup>7</sup>.

A 2021, el 64% de los micronegocios del país son propiedad de hombres (3.4 millones), frente al 36% de mujeres (1.9 millones). Con respecto a enero-octubre de 2019, las unidades económicas con propietaria mujer se redujeron 12%; en el caso de los hombres, la disminución fue del 6.7%. Así mismo, la distribución de estos negocios se dio de manera muy desigual:



<sup>7</sup> DANE, «Encuesta de Micronegocios (Micron)», 23 de febrero de 2021; DANE, «Encuesta de Micronegocios (Micron)», 28 de mayo de 2020.

Gráfico 7 – Ubicación de los micronegocios según el sexo de la persona propietaria.

Aunado a lo anterior, en el 2019, las razones por las cuales las mujeres crean micronegocios en el país es diferente. La mayoría de las mujeres lo crea porque no tiene alternativas de otros ingresos o porque lo identificó como oportunidad de negocio. Sin embargo, una mayor proporción de mujeres que hombres lo hace para complementar los ingresos familiares o mejorar los ingresos.

Distribución de micronegocios según motivo principal para la creación o constitución del negocio, según sexo de la persona propietaria  
Total nacional  
2019  
Encuesta de micronegocios - EMIC2019

	Total	Hombres	Mujeres
No tiene otra alternativa de ingresos	34,8	36,0	32,9
Lo identificó como una oportunidad de negocio en el mercado	28,8	29,1	28,3
Por tradición familiar o la herencia	12,3	15,5	7,0
Para complementar el ingreso familiar o mejorar el ingreso	10,7	5,5	19,2
Para ejercer su oficio, carrera o profesión	10,2	10,8	9,4
No tenía la experiencia requerida, la escolaridad o capacitación para un empleo	1,9	2,2	1,6
Otro (1)	1,3	1,0	1,7

Gráfico 8 – Distribución de micronegocios por motivo de creación, desagregado por género (DANE)

La longevidad de las empresas también tiene un fuerte diferencial de género. La mayoría de empresas que duran entre 1 – 5 años son de mujeres. La mayoría de empresas que superan ese lapso son propiedad de hombres. Así mismo, el promedio de ventas mensuales en los negocios de hombres es mayor que el de las mujeres.

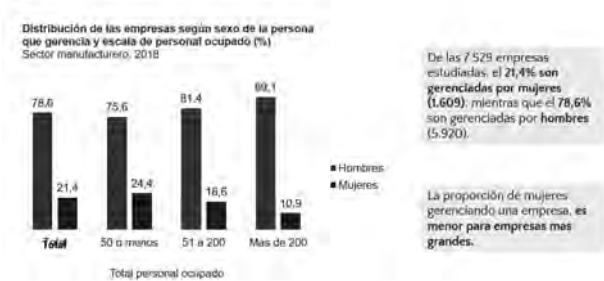
Tiempo de funcionamiento y ventas promedio mensuales  
Encuesta de micronegocios



Gráfico 7 – Tiempo de funcionamiento y ventas promedio de los micronegocios por género (DANE).

Así mismo, en el sector manufacturero, la mayoría de las empresas del sector manufacturero son hombres. De la encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica, de las empresas encuestadas, solo el 21.4% de las empresas son gerenciadas por mujeres; mientras que los hombres gerencian hasta el 78.6% de las empresas del sector.

Persona que gerencia, sector manufacturero  
Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica



Gráfica 9 – Gerencia de micronegocios en el sector manufacturero (DANE).

En conclusión:

1. **La crisis ocasionada por el COVID-19 tuvo un impacto grave en los micronegocios:** Antes de la pandemia, se contabilizaban 5,9 millones de micronegocios. Con ocasión de las medidas de orden público, se estima una pérdida de 500 mil negocios.
2. **La mayoría de los micronegocios son propiedad de hombres, pero se ubican en locaciones diferentes:** Las mujeres tienen menor proporción de micronegocios, pero en su mayoría tienen su actividad productiva en su hogar o realizan sus actividades puerta a puerta.
3. **Las mujeres crean micronegocios para subsistir o complementar los gastos del hogar:** La mayoría de mujeres inicia una actividad productiva por cuenta propia porque las opciones del mercado laboral le están cerradas o como forma de complementar su trabajo no remunerado.
4. **Los micronegocios de las mujeres tienen menor permanencia en el tiempo:** Los negocios longevos (más de 5 años) son en su mayoría propiedad de hombres. Esto puede explicarse por falta de acceso a oportunidades laborales y a formación en labores relacionadas.

3.1.2.2. Las mujeres en las empresas registradas.

De acuerdo con el último informe de Confecámaras sobre el Registro Único Empresarial (RUES), por una parte, durante el 2020, se crearon 278.302 empresas: 209.449 personas naturales -comerciantes- (75.2%) y 68.853 sociedades (24.7%). Las personas naturales registradas como comerciantes fueron en su mayoría mujeres: 106.816 (51%). Por otra parte, del total de las 1'503.363 empresas, 1'046.418 fueron personas naturales (69.6%) y 456.945 fueron sociedades (30.3%). Las personas naturales comerciantes fueron en su mayoría, de igual forma, mujeres: 533.673 (51%). Con todo, no todas las empresas fueron generadoras de empleo.

De las empresas que generan empleo en el país, 409.857 (45,8%) de las empresas tienen al menos una mujer dentro de su planta de personal. Así mismo, de estas empresas, solo 122.888 (13,7%) tienen al menos una mujer en cargos directivos. Así mismo, las mujeres no tienen una participación suficiente en el capital para poder tomar decisiones mayoritarias. Esto se ve en que el 86% de las sociedades, las mujeres tienen una participación en el capital baja (menor a 49%) para tomar decisiones. Finalmente, la mayoría de las empresas, salvo las microempresas, contratan al menos una mujer (74-86%).

A pesar de lo anterior, las cifras sectoriales muestran más las brechas de género en la constitución de las empresas. Del total de las personas naturales que generan empleo, según la Descripción de actividades económicas (CIU), solo los sectores (P) de educación y (Q) de atención en salud tienen la mayoría de sus empresas con al menos una mujer en su planta de personal. Todos los demás sectores, en su mayoría, no cuentan con personas naturales con mujeres.

Del total de sociedades que generaron empleo en el país, la mayoría de las empresas de todos los sectores cuentan con una mujer en su planta de personal. Sin embargo, para las actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales (U), solo un 17% tiene mujeres.



Gráfica 10 – Sociedades que generan empleo que contratan al menos una mujer (Confecámaras).<sup>8</sup>

De las sociedades en las que las mujeres tienen una participación baja en el capital para la toma de decisiones (menor a 49%), entre el 40% y el 60% de las empresas de todos los sectores no contratan mujeres.

Por tamaño empresarial, alrededor de las microempresas de la mayoría de los sectores contratan por lo menos una mujer (40%-80%). Más del 50% de las empresas de todos los sectores tienen por lo menos una mujer (salvo el sector U); y la mayoría de las empresas medianas y grandes de las empresas de todos los sectores contratan al menos una mujer.

Se destacan los sectores de información y comunicaciones, educación y otras actividades de servicios. Con todo, la mayoría de las empresas de todos los sectores, no tienen mujeres en cargos directivos (82% ~ 97% no tienen mujeres).

De acuerdo con el Informe Aequales: Ranking Par 2020<sup>9</sup>, solo el 8% de las mujeres ocupan cargos de gestión. Solo 21% de las empresas cuentan con una mujer en su máximo cargo directivo. Además, el 21% de las empresas cuentan con una mujer en su máximo cargo directivo. Las mujeres ganan en promedio 25% menos que los hombres.

En Colombia, particularmente 26% de las empresas tienen a una mujer como máxima autoridad en la empresa. Esto es por encima de la región (23.9%) pero inferior a México

<sup>8</sup> CONFECÁMARAS, «Estadísticas de Género - RUES».

<sup>9</sup> aequales, «Ranking PAR 2020 - Informe de Resultados».

(29.4%). El rango de caída en el empleo por causa del COVID-19 varía en función del género. Para los hombres fue del 3% al 34%; por el contrario, para las mujeres fue del 7% al 43%.

De acuerdo con Aequales, la equidad de género se alcanza en el cuarto nivel antes de llegar a niveles directivos. Esto da fe de problemas estructurales que hay que superar (como la segregación vertical). Colombia es el único país que se muestra paritario en casi todos los niveles superando 40% de mujeres en todos los niveles excepto en la junta directiva donde la brecha sigue siendo bastante significativa. Así, el 49.3% de las empresas colombianas tienen políticas contra el acoso sexual. Esto es mejor que el promedio de la región, menor que en Perú y en México.

3.2. El fomento al emprendimiento y al desarrollo empresarial.

De acuerdo con el Reporte GEM 2019, 60.5% de los colombianos consideró la posibilidad de ser empresario como una alternativa de ocupación. En el 2016, 53% de la población expresó su intención de crear empresa dentro de los tres años siguientes a la encuesta. Con todo, solo el 15% de los emprendedores hace realidad el proyecto de crear empresa.

La Ley 590 de 2000 tiene por objeto promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional y la integración entre sectores económicos. En seguida, la Ley 789 de 2000 define normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo, además de crear el "Fondo Emprender".

La Ley 1014 de 2006, sobre el fomento a la cultura del emprendimiento, establece el marco institucional para fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas. Para ello, se crea la Red Nacional para el Emprendimiento (RNE) que tiene por objeto: (i) establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento, (ii) formular un plan estratégico nacional para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento, (iii) conformar mesas de trabajo, (iv) ser articuladora de organizaciones que apoyan acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo en el país, y (v) desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales. Esto también crea las Redes Regionales de emprendimiento (RRE) para mejorar la articulación del entre los actores a nivel regional y con las entidades del gobierno nacional.

El Decreto 4463 de 2006 reglamenta la Ley 1014 de 2006, el Decreto 2175 de 2007 regula la administración y gestión de las carteras colectivas, el Decreto 525 de 2009 reglamenta parcialmente la Ley 590 de 2000. De acuerdo con el Decreto 1192 de 2009, la Red Nacional de Emprendimiento (RNE) aprobó en el 2010 la Política Nacional de Emprendimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - Pacto por Colombia: Pacto por la Equidad, Pacto Nacional por el Emprendimiento, se refiere directamente al "proceso emprendedor" en Colombia. Así mismo, el CONPES 3866 de 2016 y el CONPES 3956 de 2019 comprenden la Política Nacional de Desarrollo Productivo y la Política Nacional de Formalización Empresarial.

La Ley 2069 de 31 de diciembre de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia, definió medidas de:

1. Reducción de cargas y trámites para los emprendedores y mipymes del país.
2. Enfoque especial en emprendedores y micronegocios de las poblaciones más vulnerables.
3. Promoción de oportunidades para los emprendedores y las Mipymes en el mercado de compras públicas.
4. Crecimiento y llegada de más actores al ecosistema de inversión y financiación, con énfasis en el emprendimiento, con mejores condiciones que faciliten el acceso a estos instrumentos.
5. Fortalecimiento institucional para la focalización de esfuerzos, optimizar la gestión de recursos e incentivar una visión integral del desarrollo productivo.
6. Apropiación del emprendimiento y la cultura emprendedora en la juventud colombiana a través de colegios y las instituciones de educación superior.

Entre estas medidas, se definió un mecanismo exploratorio de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas (sandbox regulatorio). Estos marcos regulatorios contarán con mecanismos que permitan integrar los resultados y experiencias obtenidas a partir del proceso exploratorio entre los sectores.

El artículo 46 unifica en iNNpulsa Colombia las fuentes del emprendimiento y del desarrollo empresarial. Así mismo, en conjunto con las entidades del gobierno nacional, establecerán las respectivas definiciones sobre emprendimiento y sus diferentes características y tipos así como los lineamientos que deberán tener en cuenta para establecer la oferta institucional y apoyos que se brinden a emprendedores desde el Gobierno Nacional. Con todo, el Patrimonio Autónomo creado mediante el Decreto Legislativo No. 810 de 2020, denominado "Fondo Mujer Emprende", quedó como patrimonio derivado de iNNpulsa Colombia.

Esta Ley comprensiva del emprendimiento comprende disposiciones sobre i) la participación de mujeres rurales en emprendimientos, se establecen criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas -relegando al definición de emprendimiento y empresas de mujeres al gobierno nacional-, priorización de los emprendimientos femeninos en el sector agropecuario, la integración del "Fondo Mujer Emprende", priorización en el otorgamiento de capital semilla en la formación deportiva de mujeres, y la inclusión de criterios con enfoque diferencial para mujeres cabeza de familia en los estudios de políticas y programas dirigidos a las mipymes.

Sin embargo, a pesar de estas medidas diferenciales, los proyectos a nivel nacional y territorial no comprenden participación de género en la mayoría de proyectos de fomento al desarrollo empresarial, de promoción del emprendimiento y de formación. La creación del Patrimonio Autónomo "Mujer Emprende" es un paso en el reconocimiento de las necesidades de género dentro del tejido empresarial, pero conserva una lógica de separación de las mujeres de los programas generales del emprendimiento.

4. EXPLICACIÓN DE LAS PROPUESTAS

**Artículo autónomo - definición general de criterios para la cuota de género:** iNNpulsa Colombia definirá los lineamientos generales para la justificación de la cuota de género en todos los proyectos, programas, instrumentos y recursos para el fomento al emprendimiento nacional y el desarrollo empresarial femenino.

ARTÍCULO FINAL

**Artículo 2°. Criterios para determinar la cuota de género:** iNNpulsa Colombia, el Ministerio de Turismo, Industria y Comercio, y la Consejería PResidencial para la Equidad de la Mujer determinarán los principios y criterios que orientarán la justificación de las cuotas mínimas de participación femenina a las que se refiere esta ley.

Así mismo, asesorarán a los diferentes instancias y actores del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación para la determinación de las cuotas mínimas de participación femenina a las que se refiere esta ley.

**Artículo autónomo - definición general de cuota mínima de género en programas de formación:** El Gobierno nacional establecerá una cuota mínima de género justificada para todos los programas de formación en carreras STEM

ARTÍCULO FINAL

**Artículo 3°. Cuotas de participación femenina en los programas de formación del Estado:** El gobierno nacional deberá establecer una regulación complementaria que permita, en cada uno de los Ministerios y Sectores Administrativos, requerir que cada programa de fomento al emprendimiento e innovación empresarial, de formación en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) comprendan una cuota mínima de participación femenina justificada.

**Artículo nuevo en la Ley 2069 de 2020 - Cuota mínima de participación femenina en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación:** Los programas, recursos e instrumentos articulados por el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación podrán tener una cuota mínima de género justificada.

ARTÍCULO FINAL

**Artículo 85:** Las políticas, planes, proyectos y programas de emprendimiento en las distintas instancias regionales, departamentales y territoriales, del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), al cual se refiere el artículo 172 de la Ley 1955 de 2019, podrán contar con una cuota mínima de participación femenina, justificada para cada política, plan, proyecto y programa de emprendimiento y fomento empresarial.

**Artículo nuevo en la Ley 2069 de 2020 - Cuota de género obligatoria en los programas nacionales:** Se requerirá que todos los programas, recursos, proyectos e instrumentos destinados al emprendimiento y al fomento del desarrollo empresarial, en el nivel nacional y todos los sectores, tendrán que comprender una cuota mínima de género justificada.

ARTÍCULO FINAL

**Artículo 86:** Todos los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento e innovación empresarial en el país, a los que se refiere esta Ley, tendrán que comprender una cuota mínima de participación efectiva de mujeres como destinatarias del programa, instrumento o recurso. La definición de esta cuota mínima de participación femenina deberá ser debidamente justificada por las sociedades y entidades de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional.

Este requisito también aplica, sin limitarse, para los programas misionales del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, los programas de emprendimiento e innovación del Patrimonio Autónomo Colombia Productiva creado por el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011, el Fondo Especial creado por el artículo 60 de esta Ley, los Fondos Territoriales temporales creados por el artículo 63 de esta Ley, y los demás programas, instrumentos y recursos del orden nacional a los que se refiere esta ley.


**Artículo nuevo en la Ley 2069 de 2020 - Rendición de Informes de la aplicación de la cuota mínima de participación femenina:** La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, las veedurías ciudadanas y las organizaciones civiles podrán requerir periódicamente a las entidades ejecutoras de los programas el cumplimiento de la cuota mínima de género.




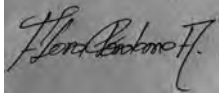

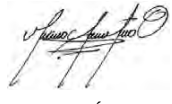
ARTÍCULO FINAL

**Artículo 6°. Participación e informe de resultados:** La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, las Veedurías ciudadanas y las organizaciones civiles podrán requerir periódicamente a las entidades ejecutoras de programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento e innovación empresarial en el país a los que se refiere esta ley, informes en que se destaque el cumplimiento de los requisitos expresados en esta ley.

**Modificación del artículo - Ajuste de la definición del emprendimiento:**

MODIFICACIÓN PROPUESTA	ARTÍCULO ORIGINAL (Ley 1508 de 2012)
<b>PARÁGRAFO SEGUNDO:</b> El <del>gobierno nacional</del> iNNpulsa Colombia, junto con las otras entidades del Gobierno Nacional, establecerán qué se entiende por emprendimientos y empresas de mujeres.	ARTÍCULO 47. EMPRENDIMIENTO, FORMALIZACIÓN, FORTALECIMIENTO Y FINANCIACIÓN DE EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES. El Patrimonio Autónomo creado mediante el Decreto Legislativo No. 810 de 2020 que en adelante se denominará "Fondo Mujer Emprende" tendrá vocación de permanencia y su administración y secretaría técnica estará a cargo de iNNpulsa Colombia. iNNpulsa

<p>Colombia y el Fondo Mujer Emprende en conjunto con las entidades del orden internacional, nacional, regional, municipal, públicas o privadas que considere, diseñará y ejecutará los planes, programas, iniciativas y herramientas para promover, apoyar y financiar el emprendimiento, formalización y fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de promover los emprendimientos y empresas de mujeres a nivel nacional. El Fondo Mujer Emprende tendrá la naturaleza de patrimonio autónomo derivado de iNNpulsa Colombia, y en sus lineamientos, estrategias y planes deberá adoptar y dar cumplimiento a los lineamientos de política pública, estrategias y recomendaciones sectoriales definidos por la Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, garantizando que los recursos del Fondo efectivamente sean destinados de forma adecuada a emprendimientos y empresas de mujeres. De igual manera, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, tendrá participación en la Junta Asesora de iNNpulsa Colombia, para todo lo relacionado con el "Fondo Mujer Emprende" con voz y voto. iNNpulsa Colombia formulará el proyecto de inversión del Fondo Mujer Emprende teniendo en cuenta los lineamientos de la política de uso e inversión de los recursos y funcionamiento del Fondo, que serán definidos en conjunto entre iNNpulsa Colombia la Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Autorícese al gobierno nacional, de manera anual y con cargo al presupuesto general de la nación, a destinar al "Fondo Mujer Emprende", los recursos para el desarrollo de las actividades de emprendimiento, la formalización, fortalecimiento y financiamiento empresarial de las mujeres, los cuales estarán sujetos a las disponibilidades fiscales y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> El gobierno nacional definirá qué se entiende por emprendimientos y empresas de mujeres.</p>	<p style="text-align: center;"><b>ARTÍCULO FINAL</b></p> <p><b>ARTÍCULO 47. EMPRENDIMIENTO, FORMALIZACIÓN, FORTALECIMIENTO Y FINANCIACIÓN DE EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES.</b> El Patrimonio Autónomo creado mediante el Decreto Legislativo No. 810 de 2020 que en adelante se denominará "Fondo Mujer Emprende" tendrá vocación de permanencia y su administración y secretaría técnica estará a cargo de iNNpulsa Colombia. iNNpulsa Colombia y el Fondo Mujer Emprende en conjunto con las entidades del orden internacional, nacional, regional, municipal, públicas o privadas que considere, diseñará y ejecutará los planes, programas, iniciativas y herramientas para promover, apoyar y financiar el emprendimiento, formalización y fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de promover los emprendimientos y empresas de mujeres a nivel nacional. El Fondo Mujer Emprende tendrá la naturaleza de patrimonio autónomo derivado de iNNpulsa Colombia, y en sus lineamientos, estrategias y planes deberá adoptar y dar cumplimiento a los lineamientos de política pública, estrategias y recomendaciones sectoriales definidos por la Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, garantizando que los recursos del Fondo efectivamente sean destinados de forma adecuada a emprendimientos y empresas de mujeres. De igual manera, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, tendrá participación en la Junta Asesora de iNNpulsa Colombia, para todo lo relacionado con el "Fondo Mujer Emprende" con voz y voto. iNNpulsa Colombia formulará el proyecto de inversión del Fondo Mujer Emprende teniendo en cuenta los lineamientos de la política de uso e inversión de los recursos y funcionamiento del Fondo, que serán definidos en conjunto entre iNNpulsa Colombia la Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Autorícese al gobierno nacional, de manera anual y con cargo al presupuesto general de la nación, a destinar al "Fondo Mujer Emprende", los recursos para el desarrollo de las actividades de emprendimiento, la formalización, fortalecimiento y financiamiento empresarial de las mujeres, los cuales estarán sujetos a las disponibilidades fiscales y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> El gobierno nacional definirá qué se entiende por emprendimientos y empresas de mujeres.</p>
<p><b>BIBLIOGRAFÍA</b></p> <p>aequales. «Ranking PAR 2020 - Informe de Resultados». Bogotá, D.C: aequales, 9 de febrero de 2021. <a href="https://form.aequales.com/uploads/documents/Informe_Ranking-Par_2020.pdf">https://form.aequales.com/uploads/documents/Informe_Ranking-Par_2020.pdf</a>.</p> <p>CONFECÁMARAS. «Estadísticas de Género - RUES». Presentado en Foro «Mujer y Desarrollo Económico», Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2 de septiembre de 2021.</p> <p>DANE. «Boletín Técnico - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Mercado Laboral según Sexo». Bogotá, D.C: DANE, 3 de noviembre de 2021. <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_G_EIHsexo_nov20_ene21.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_G_EIHsexo_nov20_ene21.pdf</a>.</p> <p>———. «Encuesta de Micronegocios (Emicron)». Bogotá, D.C: DANE, 28 de mayo de 2020. <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/bol-micronegocios-2019.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/bol-micronegocios-2019.pdf</a>.</p> <p>———. «Encuesta de Micronegocios (Emicron)». Bogotá, D.C: DANE, 23 de febrero de 2021. <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/CP-micronegocios-2020-ene-oct.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/CP-micronegocios-2020-ene-oct.pdf</a>.</p> <p>Ministerio de Educación Nacional. «Graduados de Educación Superior», s. f. <a href="https://www.datos.gov.co/Educaci-n/GRADUADOS-DE-EDUCACI-N-SUPERIOR/xqxc-j3uf">https://www.datos.gov.co/Educaci-n/GRADUADOS-DE-EDUCACI-N-SUPERIOR/xqxc-j3uf</a>.</p> <p>Oviedo, Juan Daniel. «División Sexual del Trabajo en Colombia. Un análisis desde las Estadísticas Oficiales». Presentado en Foro Mujer y Desarrollo Económico, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 9 de febrero de 2021.</p> <p>Saavedra García, María Luisa, y María Elena Camarena Adame. «Retos para el emprendimiento femenino en américa latina». <i>Criterio Libre</i> 13, n.º 22 (2 de junio de 2015): 129-52. <a href="https://doi.org/10.18041/1900-0642/criteriolibre.2015v13n22.129">https://doi.org/10.18041/1900-0642/criteriolibre.2015v13n22.129</a>.</p>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">   <b>CATALINA ORTIZ LALINDE</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="text-align: center;">   <b>AMANDA ROCÍO GONZALEZ R.</b>                  Senadora de la República                  Partido Centro Democrático             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA</b>                  Representante a la Cámara por el Meta                  Partido Centro Democrático             </div> <div style="text-align: center;">   <b>ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ</b>                  Senadora de la República                  Partido Cambio Radical             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JUANITA GOEBERTUS ESTRADA</b>                  Representante a la Cámara por Bogotá                  Partido Alianza Verde             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Cambio Radical             </div> <div style="text-align: center;">   <b>ESPERANZA ANDRADE SERRANO</b>                  Senadora de la República             </div> </div>

<p>Partido Conservador</p>  <p><b>LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ</b> Senadora de la República Partido Liberal Colombiano</p>	<p>Representante a la Cámara por Bogotá Partido Político MIRA</p>  <p><b>NORMA HURTADO SANCHEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca</p>
 <p><b>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ</b> Representante a la Cámara</p>	 <p><b>ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS</b> Representante a la Cámara</p>
 <p><b>JEZMI BARRAZA ARRAUT</b> Representante a la Cámara por el Atlántico Partido Liberal Colombiano</p>	<p><i>Nora García Burgos</i></p> <p><b>NORA GARCÍA BURGOS</b> Senadora de la República</p>  <p><b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara</p>
 <p><b>IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ</b></p>	 <p><b>MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara</p>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 563 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2021

**"Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones"**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. JUSTIFICACIÓN.**

Colombia se encuentra constituida dentro de un régimen de Estado Social de Derecho, por lo tanto, debe propender por garantizar a sus asociados la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Política, así como en los tratados internacionales suscritos y ratificados, asegurando su plena aplicación. De este modo, a las autoridades del Estado colombiano les corresponde adoptar todas las medidas necesarias para asegurar sin discriminación alguna, el pleno ejercicio de esos derechos, especialmente el de la dignidad humana, el cual se erige según la Corte Constitucional<sup>1</sup> "como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado" al ser equivalente " (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana".

Es importante precisar, que la protección del derecho a la dignidad humana debe ser garantizado en igualdad de condiciones a todo el conglomerado social, incluyendo a aquellas personas que se encuentran privadas de la libertad, pues así lo dispone la Ley 65 de 1993<sup>2</sup>, actual Código Penitenciario y Carcelario:

*"Artículo 5. RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA. "En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los Derechos Humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral. Las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad estarán limitadas a un estricto criterio de necesidad y deben ser proporcionales a los objetivos legítimos para los que se han impuesto. Lo carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad." (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Ahora bien, la legislación interna y los estándares internacionales vinculantes para Colombia, contienen disposiciones que obligan a las autoridades penitenciarias, a garantizar unas condiciones mínimas que le permitan a todo aquel que esta

privado de la libertad, llevar una subsistencia digna en el lugar en el que se encuentre recluso, no obstante, ello ha sido de difícil acatamiento, por la situación crítica de las prisiones, tan es así que la Corte Constitucional en tres oportunidades<sup>3</sup> ha procedido a declarar el estado de cosas inconstitucional<sup>4</sup>, debido a las indignas condiciones de reclusión en las que habitan decenas de personas privadas de la libertad en las cárceles y penitenciarías del país, en virtud de medidas de aseguramiento o condenas.

La primera declaratoria se produjo con la Sentencia T-153 de 1998<sup>5</sup> en la cual Corte precisó:

*Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. Pero el remedio de los males que azotan al sistema penitenciario no está únicamente en las manos del INPEC o del Ministerio de Justicia. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Lo anterior permite evidenciar el inadecuado funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, es una problemática de antaño que logró ser corregida con la declaratoria enunciada, al punto que la Corte Constitucional reconoció que los esfuerzos en la creación de una infraestructura penitenciaria que ampliara la cobertura, fueron en su mayoría exitosos. Sin embargo, 15 años después la evidencia fáctica, conllevó a que el Tribunal Constitucional mediante la sentencia T-388 de 2013, tuviera que volverse a pronunciar expresando que nuevamente, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encontraba en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, que conllevaba al desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social

<sup>3</sup> <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf>  
<sup>4</sup> La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía. Sentencia T-762/15.  
<sup>5</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

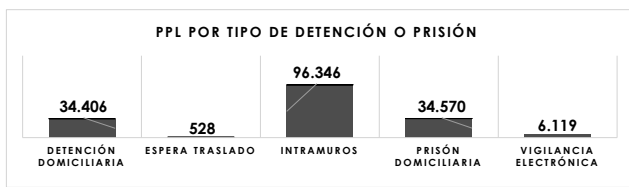
<sup>1</sup> Sentencia T-291/16  
<sup>2</sup> [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0065\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html)



de derecho, precisando además: **“Las cárceles y penitenciarias están en un estado de cosas, que se han convertido en verdaderos o depósitos de seres humanos, antes que instituciones respetuosas de la dignidad, de los derechos fundamentales de las personas y orientadas a resocializarlas. Esta grave afectación a la libertad, constituye una grave amenaza para la igualdad y para el principio de la dignidad humana”** (Negrilla y subrayado fuera del texto), pronunciamiento que fue reiterado posteriormente, mediante la sentencia T-762 de 2015, en la que se impartieron ordenes complementarias a las establecidas en el año 2013, al no estar basada la política criminal en estudios empíricos, lo cual propiciaba una descoordinación.

Ahora bien, sin lugar a dudas los pronunciamientos enunciados, son importantes referentes jurisprudenciales que han mostrado un diagnóstico de la problemática carcelaria y penitenciaria del país y además constituyen una prueba fehaciente que el compromiso adquirido constitucionalmente por el Estado colombiano, con la dignidad humana de toda persona, en especial de aquellas privadas de la libertad, no ha logrado ser materializado a plenitud.

Por lo enunciado, se debe precisar que son más de ciento setenta y un mil personas privadas de la libertad (171.969 con corte enero/2021)<sup>7</sup>, que tiene que padecer a diario las falencias del sistema carcelario y penitenciario colombiano, y más puntualmente las 96.346 que se encuentran privadas de la libertad intramuros, en los 132 establecimientos de reclusión a nivel nacional:



Esas más de 96 mil PPL, se han visto enfrentadas a graves problemáticas como el hacinamiento que para el mes de enero de 2021 superó el 20%, al reportarse una sobrepoblación de 16.651 reclusos, pero además de ello también existen falencias como la escasez de elementos de aseo, la precariedad de los sistemas de agua y

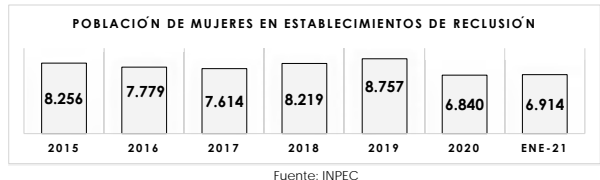
<sup>4</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>  
<sup>7</sup> Respuesta DP INPECE del 4/febrero/2021. De las 171.969 PPL: 153.626 son hombres (89,4%) y 18.343 son mujeres (10,6%).

la imposibilidad del sistema de salud extramural para atender a todos los reclusos, situaciones que empeoraron con la emergencia generada por el coronavirus. Ahora bien, es importante señalar que uno de los sujetos mayormente afectados por la problemática carcelaria son las mujeres, quienes además de tener suspendidos y restringidos, derechos como la libertad física, la libre locomoción, el trabajo y la familia, deben enfrentar un panorama muy desalentador en los centros de reclusión, tal y como lo fue advertido por el Tribunal Constitucional en la segunda declaratoria de estado de cosas inconstitucional<sup>8</sup>:

*Como lo muestran las estadísticas aportadas por los diferentes actores dentro del proceso la población carcelaria es fundamentalmente masculina. Son hombres las personas que mayoritariamente son privadas de la libertad, por cometer grandes ofensas legales, a pesar de que la mayoría de la población de toda la sociedad es femenina. **Esta baja participación de las mujeres en la población recluida en prisión, repercute de forma grave en aquellas que son privadas de la libertad pues, como se indicó, se convierte en un grupo cuyas necesidades se tornan invisibles para los diseñadores de políticas públicas.** Primero, **no existe infraestructura especial destinada a recluir a las mujeres.** Como la mayoría de necesidades en materia de nuevos cupos se refiere a población masculina, **las necesidades de la población femenina pasan a un segundo plano.** Los planes de construcción, por la demanda misma del Sistema, se concentran en elaborar espacios penitenciarios y carcelarios destinados a la reclusión de hombres, no de mujeres. Segundo, **el hacinamiento tiene un impacto mayor en ellas que en ellos.** Como la forma para solucionar la ausencia de cupos suficientes es recluir a las personas más allá de la capacidad instalada, **el hacinamiento implica muchas veces para las mujeres, además de tener que compartir el espacio vital con una gran cantidad de personas, compartirlo con hombres, lo cual puede representar riesgos adicionales a su integridad.** Tercero, **las actividades y oficios con que se cuentan, suelen ser pensados para hombres.** Muchas de las actividades laborales orientadas a la resocialización no tienen en cuenta muchos de los oficios y labores que también suelen desarrollar las mujeres. No es un problema únicamente colombiano, también es regional. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

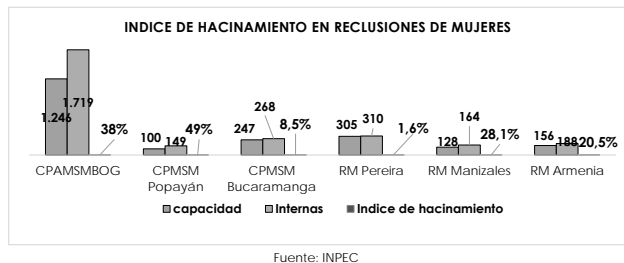
Si bien la situación precisada, fue esbozada por la Corte Constitucional hace 8 años, la ausencia de un enfoque diferencial de género persiste a la fecha, pese a ser hoy, un principio<sup>9</sup> del Sistema Penitenciario y Carcelario, ello bajo la justificación de que históricamente la criminalidad femenina ha sido inferior al porcentaje de delitos cometidos por hombres, no obstante, los índices de mujeres privadas de la libertad en centros penitenciarios, han tenido un incremento significativo, al **pasar de 1.500 mujeres en 1991<sup>10</sup> a 6.914 en enero de 2021, lo que representa un incremento del 361%**, datos que fueron reafirmadas con los reportes allegados por el INPECE para los últimos 7 años:

<sup>8</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>  
<sup>9</sup> LEY 1709 DE 2014, Artículo 2o. Adiciónase un artículo a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: Artículo 3A. **Enfoque diferencial.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias contenidas en la presente Ley, contarán con dicho enfoque. El Gobierno Nacional establecerá especiales condiciones de reclusión para los procesados y condenados que hayan sido postulados por este para ser beneficiarios de la pena alternativa establecida por la Ley 975 de 2005 o que se hayan desmovilizado como consecuencia de un proceso de paz con el Gobierno Nacional.  
<sup>10</sup> <https://www.lccr.org/es/documento/informe-carceles-y-mujeres-en-colombia>



Adicionalmente, es preocupante evidenciar como el llamado de la Corte no ha producido los efectos que se esperaba, ello ante la inexistencia de infraestructura especial<sup>11</sup> a la que se ven enfrentadas las 4.116 mujeres que se encuentran recluidas en establecimientos penitenciarios masculinos, los cuales han tenido que ser adecuados a través de pabellones para la población femenina (33 centros de reclusión a enero/2021), como quiera que Colombia tan solo cuenta con 6 centros de reclusión exclusivos para mujeres que albergan a 2.798 mujeres privadas de la libertad, es decir, que tan solo el 40% del total están recluidas en verdaderas cárceles para mujeres, datos que permite señalar que *“las mujeres privadas de la libertad siguen siendo minorías que deben soportar un tratamiento penitenciario desigual en razón de su género (...)”*<sup>12</sup>.

Ahora bien, el que no existan cárceles suficientes para mujeres tiene como consecuencia un mayor hacinamiento en las que ya existen, e incluso en aquellos establecimientos mixtos que cuentan con pabellones para mujeres y así lo reportan las cifras del INPECE:



<sup>11</sup> Respuesta DP INPECE del 4/febrero/2021  
<sup>12</sup> <https://revistas.udca.edu.co/index.php/red/article/view/342877/20804379>

De lo anterior se puede evidenciar, una grave sobrepoblación en algunos de los centros de reclusión de mujeres que supera el 40%, no obstante, esta situación se agrava aun más en los establecimientos de reclusión para hombres, adecuados con pabellones para mujeres, donde por ejemplo<sup>13</sup> el EPMSO Florencia reporta un hacinamiento del 111%, el EPMSO Valledupar del 164% y EPMSO Pitalito del 167%, convirtiéndose este hecho en una violación a la dignidad y a los derechos humanos de estas mujeres.

Así las cosas, la ausencia de infraestructura exclusiva para mujeres en Colombia y el hacinamiento, son solo algunos de los aspectos que afectan a las internas durante su reclusión, y que demuestran la necesidad de implementar un enfoque de género en la política carcelaria del país, no obstante, hay una problemática que ha sido invisibilizada y ella es la **insuficiente dotación de los elementos para la higiene propia del género**, bienes que la Corte Constitucional en la Sentencia T. 398/2019, consideró como insustituibles y de cuyo acceso depende el ejercicio del derecho a la dignidad, la igualdad, la salud y el libre desarrollo de la personalidad de las mujeres, entre otros, ello por cuanto<sup>14</sup>:

*“Las toallas higiénicas o sanitarias y los tampones desechables son productos que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de las mujeres en edad fértil para el manejo de la menstruación. Entre las ventajas de este tipo de bienes es que controlan riesgos de salud, por oposición a alternativas como el uso de elementos caseros que, al no tener una tecnología de absorción y niveles de higiene adecuados, pueden generar riesgos de infecciones. Igualmente, permiten controlar olores que surgen del sangrado vaginal y manchas en la ropa que tienen consecuencias de estigma y presentación personal, atados a los tabúes alrededor de este fenómeno biológico. (...)”* (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Ahora bien, es tan importante el acceso a este material de higiene, que el Tribunal Constitucional en la Sentencia T 398 de 2019<sup>15</sup> reconoció el manejo de la higiene menstrual como un derecho derivado de la salud sexual y reproductiva, definiéndolo como la posibilidad que tiene toda mujer a usar adecuadamente el material para absorber o recoger la sangre menstrual, precisando de igual forma que la titularidad de este derecho debe revisarse desde las situaciones especiales en las cuales viven las mujeres, conforme al artículo 13 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia, es decir, aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental, escenario en el que por supuesto se hallan las mujeres privadas de la libertad.

Adicionalmente, dispuso que el manejo de la higiene menstrual comprende cuatro elementos, a saber: **a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la**

<sup>13</sup> Respuesta DP INPECE del 4/febrero/2021  
<sup>14</sup> Sentencia C-117/18  
<sup>15</sup> [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-398-19.htm#\\_ftnref186](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-398-19.htm#_ftnref186)

**capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario;** c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) **la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna.** (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

En consideración a lo anterior, es significativo precisar que la Corte dispuso que las mujeres tienen derecho a elegir libremente el insumo que ellas consideren adecuado, de acuerdo a criterios tales como convicciones personales y la identidad étnica y cultural, y adicional a ello aclaró, que una vez elegido dicho insumo, **surge el derecho a acceder a ellos sin que medie barrera alguna**, con lo cual se materializa el derecho a la dignidad de las mujeres, ante hechos biológicos de su condición. Pero no solo la elección y su acceso son suficientes, también es necesario permitirles realizar el cambio del material absorbente por otro sin uso, las veces que sea necesario, como quiera que, en caso de no hacerse, la mujer en periodo de menstruación se podría exponer a afectaciones en su salud, de ahí la importancia de garantizarles a las mujeres privadas de la libertad una suficiente y oportuna dotación de los elementos de higiene menstrual.

Y es que el manejo de la higiene menstrual es un derecho que si bien fue desarrollado de manera amplia en 2019, el Tribunal Constitucional en consideración a la situación especial de indefensión y debilidad de las mujeres reclusas lo ha venido salvaguardo, al incluir como uno de los mínimos constitucionalmente asegurables en materia de infraestructura y servicios públicos, **la atención de las necesidades básicas radicales que, por su condición de mujeres, están expuestas a sufrir**, en palabras de la Corte Constitucional<sup>16</sup>:

*Los mínimos constitucionalmente asegurables en materia de infraestructura y servicios públicos en el ámbito penitenciario y carcelario, cuando se trata de los derechos fundamentales de las mujeres, son cualificados. Implican, cuando menos: i) el aseguramiento de condiciones sanitarias adecuadas para que puedan mantener su higiene y su salud, permitiéndoles acceso regular a baterías sanitarias y posibilitar su aseo personal y limpieza de ropa regularmente; ii) a recintos destinados al alojamiento con las instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación; y, por último, iii) condiciones apropiadas para las detenidas que se encuentren en estado de embarazadas, o acompañadas por sus hijos, que aseguren su subsistencia en condiciones dignas. Naturalmente, los mínimos aquí descritos en materia de infraestructura, están relacionados con la satisfacción de los derechos sociales fundamentales de las mujeres*

<sup>16</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/1-267-18.htm#:~:text=T-267-18%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20el%20caso%20de%20la,partir%20de%20m%C3%AD>

privadas de la libertad en centros de reclusión. **Elo supone que, pese al desarrollo de estos parámetros, las autoridades estatales, a nivel legislativo, administrativo y presupuestal, siguen contando -más en esta específica materia, completa desde el punto de vista técnico y financiero-, con un margen amplio de configuración en la definición del contenido específico de tales derechos.** Los remedios judiciales necesarios para que las medidas diseñadas para esta protección se implementen efectivamente, o para que, con la debida concertación institucional, las aún inexistentes se formulen, conservando el equilibrio entre el amparo que demanda la dignidad humana de las reclusas y los principios de legalidad, separación de poderes y sostenibilidad fiscal, están en manos del juez de tutela en cada caso concreto. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Lo enunciado permite colegir que el Estado tiene el deber de desplegar todas las acciones posibles, para que la mujer, en especial aquellas privadas de su libertad, cuenten con las condiciones necesarias para poder practicar adecuadamente su higiene menstrual, no obstante, esta responsabilidad no se cumple a cabalidad en Colombia, ello por cuanto si bien, el artículo 69 de la Ley 65 de 1993, establece que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- tendrá a su cargo el suministro de artículos de primera necesidad y uso personal para los detenidos y condenados, al revisar el memorando N.º 0251 del 10 de marzo de 2004, que materializa este artículo, describe que el kit de aseo personal que compone el mínimo vital para la población privada de la libertad esta compuesto por: "papel higiénico (2 rollos), máquina de afeitar (1), crema dental (1), jabón de tocador (1), desodorante (2), cepillo dental (1) y **toallas higiénicas** (2 paquetes), elementos que le son suministrados a su ingreso y una vez cada cuatro meses en abril, agosto y diciembre",<sup>17</sup> datos que permiten evidenciar que la periodicidad y cantidad de los elementos de aseo, no admiten que estas mujeres puedan tener una vida digna intramural.

En relación a las toallas higiénicas, único elemento suministrado a las mujeres privadas de la libertad, para hacer efectivo su derecho al manejo de la higiene menstrual, se debe precisar que el Memorando enunciado determina que las mujeres reclusas deben recibir un paquete de toallas higiénicas<sup>18</sup> cada 4 meses, no obstante, en cumplimiento de diferentes sentencias, especialmente la T-762 de 2015<sup>19</sup>, en la que se ordenó la entrega de elementos de dotación, para las personas privadas de la libertad en una mayor cantidad y adicionalmente en armonía con la Resolución 6349 de 2016<sup>20</sup> que actualizó el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del orden Nacional incluyendo dentro de sus principios el enfoque diferencial (artículo 5), le son suministrados dos paquetes

<sup>17</sup> Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021  
<sup>18</sup> <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Primer-Informe-Grupo-Lider-de-Seguimiento-Sentencia-T-762-de-2015-5-1lovepdf.compressed-1-100.pdf?ver=2016-12-09-172038-996>  
<sup>19</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-762-15.htm>  
<sup>20</sup> [https://www.inpec.gov.co/estadisticas/-/document\\_library/TWBUJOCWH6KV/view\\_file/45662](https://www.inpec.gov.co/estadisticas/-/document_library/TWBUJOCWH6KV/view_file/45662)

(cada uno de 8 unidades)<sup>21</sup>, cifra que sigue siendo baja y que da muestra de la precariedad en materia de elementos de higiene que deben soportar las mujeres.

Ello por cuanto la dotación suministrada tiene una duración de uso aproximada de sesenta días (1 paquete por mes), por lo cual, deben esperar dos meses para volver a recibir los insumos de higiene menstrual, conllevando la reglamentación referenciada (Memorando Interno) a que una mujer deba desarrollar su vida durante 60 días, sin toallas higiénicas, olvidando el Estado colombiano que la falta de acceso a elementos para la higiene femenina durante el periodo menstrual, obstaculiza la garantía de los derechos a la vida digna, salud y saneamiento.

La anterior problemática ha sido reafirmada en un estudio realizado en el año 2018 por la Pontificia Universidad Javeriana con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) denominado "Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género"<sup>22</sup>, en el cual se analizaron las necesidades de las mujeres privadas de la libertad, mediante entrevistas a 536 reclusas, arrojando como resultado que:

El **76.5%** de las participantes considera que la cantidad de toallas higiénicas **no es suficiente**.

Las encuestadas indicaron como proveedor de toallas higiénicas:  
 El **27.8%** al **centro penitenciario**  
 El **10.2%** reportó que **no hay quien se las suministre**.

Percepción de limpieza de los baños:  
**32.1%** no son limpios.  
 25.9% muy limpios  
 22.6% algo limpios  
**19.4%** poco limpios.

Elaboración propia.

Los datos referenciados permiten demostrar que es el kit de higiene menstrual suministrado, es insuficiente para el periodo de tiempo correspondiente (4 meses),

<sup>21</sup> Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021  
<sup>22</sup> <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41010>

omisión que deben soportar hoy en Colombia más de 6 mil mujeres, de las cuales el 29.4% ostentan la condición de sindicadas, es decir, ni siquiera tienen su situación jurídica definida, y si bien se podría afirmar que ellas cuentan con otras fuentes de acceso a estos productos, como lo son las encomiendas remitidas por familiares o donaciones, es el Estado quien debe desplegar todas las acciones para garantizar los mandatos establecidos en el artículo 13 inciso 2 en concordancia con el artículo 43 de la Constitución Política, como quiera que resulta contrario a toda lógica, que adicional a la carga de haber perdido su libertad se les imponga la carga económica a ellas o a sus familias de adquirir los productos de higiene menstrual, cuando el estatus socioeconómico de la gran mayoría es bajo y así lo confirma la Pontificia Universidad Javeriana<sup>23</sup>:

*La mayoría de las mujeres privadas de la libertad en Colombia cumplen con el siguiente perfil: se encuentran en edad productiva y reproductiva, se identifican como heterosexuales, son solteras y pertenecen a estratos socioeconómicos bajos. Antes de su detención, los ingresos mensuales del hogar de un alto porcentaje de estas mujeres eran inferiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (s.m.m.l.v.). La mayoría de estas mujeres eran cabeza de familia (...) es decir, tenía la responsabilidad económica exclusiva del hogar. Debido a su bajo nivel de escolaridad, estas mujeres se encuentran en condición de acceder a trabajos precarios.* (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Adicionalmente es importante señalar que \*en promedio un paquete de toallas higiénicas contiene 10 unidades y su costo es de 3.700 pesos colombianos, esto significa que en un año una mujer gasta 44.400 pesos en este producto<sup>24</sup>, dato que permite colegir que una mujer privada de la libertad en Colombia, al quedar 6 meses al año sin provisión de productos de higiene menstrual, tendrá que asumir la carga económica en promedio de \$22.200, no obstante, se debe precisar que el número de toallas higiénicas que una mujer utiliza en su ciclo menstrual depende de si existe un sangrado abundante o por el contrario, el sangrado es menos intenso, de ello dependerá la carga económica que deba asumir, y así lo ha precisado la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia (FIGO)<sup>25</sup>:

<b>Sangrado menstrual abundante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sangrado mayor de 80 ml.</li> <li>Duración de siete días o más; el cambio de toallas higiénicas o tampones es de cada dos horas o menos.</li> </ul>	<b>Costo económico de un sangrado menstrual abundante<sup>26</sup>:</b> El cambio de la compresa conllevaría a alrededor de 10 - 12 toallas higiénicas por día, es decir, un costo promedio de 3.700 pesos colombianos diarios, lo cual implica un costo promedio de 25.900-37.000
-------------------------------------	--	--

<sup>23</sup> <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41010>  
<sup>24</sup> <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/28167/2020karenbarbosa5.pdf?sequence=18&isAllowed=y>  
<sup>25</sup> <https://doi.org/10.1055/s-0031-1287662>  
<sup>26</sup> Análisis propio.

		pesos colombianos por ciclo menstrual.
<b>Sangrado menstrual menos intenso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sangrado dentro los términos normales, entre 5 a 80 ml,</li> <li>Duración entre 5 a 7 días: cambio de compresa cada 4 a 6 horas.</li> </ul>	<b>Costo económico de un sangrado menstrual menos intenso</b> <sup>27</sup> : Indica que en promedio se utilizarían alrededor de 4-6 toallas higiénicas por día, es decir, un costo promedio entre 1.480-2.220 pesos colombianos diarios. En este sentido, el costo promedio sería de 7.400-15.540 pesos colombianos por ciclo.

Elaboración propia

Además de lo anterior, se debe recordar que el acceso a los productos de higiene menstrual *“es especialmente importante después del parto, cuando las mujeres sangran los días siguientes al mismo, lo cual se conoce como los “loquios del postparto” y puede durar entre cuatro y seis semanas*<sup>28</sup>, es decir, que actualmente 122 mujeres gestantes privadas de la libertad intramuros a nivel nacional<sup>29</sup>, tendrán que afrontar un sangrado abundante después del parto, teniendo que efectuar el cambio de las toallas higiénicas en promedio cada dos horas o menos, de acuerdo a las recomendaciones de la FIGO, con el fin de evitar afectaciones en su salud, sin embargo, esta es una garantía que la normatividad carcelaria y penitenciaria a obviado, pues en ella no se conciben situaciones excepcionales, como es el caso de las mujeres gestantes o lactantes, teniendo por lo tanto que ser ellas quienes asuman el costo económico de las compresas que requieran.

Por otro lado, a la fecha se encuentran privadas de su libertad en centros de reclusión del país 199 mujeres extranjeras<sup>30</sup>, quienes por su condición pueden no tener familiares que les remitan encomiendas o los recursos para adquirirlas, conllevando a que los meses en que no reciben las toallas higiénicas, queden a la voluntad de organizaciones de caridad, y ello en caso de existir donaciones.

Así las cosas, el garantizarles a las mujeres privadas de la libertad su derecho a llevar adecuadamente una higiene menstrual es una tarea esencial del Estado, en virtud de la relación de especial sujeción que se genera entre el y la interna, la cual *“le impone al primero la obligación de dotar a las PPL con implementos que le permitan llevar su vida cotidiana en forma digna, asegurar su estado de salud y su integridad física”*.<sup>31</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto).

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>

<sup>29</sup> Respuesta DP Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 del 9/febrero/2021.

<sup>30</sup> Respuesta DP INPE C del 4/febrero/2021

<sup>31</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-345-18.htm>

En consideración a esa obligación del Estado de salvaguardar la salud, resulta necesario indicar que una mala higiene (uso prolongado de las toallas higiénicas, ausencia del lavado de manos al momento de realizar el cambio de las compresas y de limpieza diaria de la zona genital o el no uso de paños húmedos o papel higiénico para mantener limpia la zona íntima), puede causar consecuencias adversas para la salud, como lo son el aumento de infecciones urogenitales o infecciones vaginales bacterianas, entre las que se destacan:

- **Riesgo al síndrome de choque tóxico:** El síndrome de shock tóxico (SST) es una “enfermedad sistémica aguda, poco frecuente, pero con altos índices de mortalidad y morbilidad”<sup>32</sup> causada por exotoxinas de estafilococos o estreptococos.

**Shock tóxico por estafilococos:** Las mujeres con colonización vaginal previa por estafilococos y que dejan tampones u otros dispositivos en la vagina, tienen un mayor riesgo de sufrir SST estafilocócico. Aproximadamente un 15% de los casos se produce después del parto o como complicación de infecciones estafilocócicas de heridas quirúrgicas.<sup>33</sup> Por lo anterior, los médicos recomiendan que tanto en un ciclo menstrual como en una hemorragia posparto es importante prevenir esta infección, alternando el uso de tampones y toallas higiénicas, cambiándolos en periodos de 4 a 8 horas dependiendo la intensidad del flujo vaginal.

- **Vulvovaginitis:** “La vulvovaginitis es la inflamación de la vulva, la vagina o ambas estructuras a la vez. Alrededor del 90% están causadas por candida, tricomonas o son vaginosis bacterianas”<sup>34</sup>. Las causas de la vulvovaginitis pueden ser hormonales, infecciones de transmisión sexual o prácticas de higiene deficientes. A su vez, las consecuencias de esta enfermedad son las secreciones vaginales blanquecinas y densas, picazón y ardor en la zona genital y en ocasiones mal olor.

Los principales tipos de vulvovaginitis son:

- ~ **La vaginosis bacteriana:** La vaginosis bacteriana<sup>35</sup> es definida como una afección polimicrobiana producto de la sustitución de los lactobacilos

<sup>32</sup> <https://www.medigraphic.com/pdfs/medcui/i-2013/i133h.pdf>

<sup>33</sup> <https://www.msmanuals.com/es-co/profesional/enfermedades/infecciosas/cocos-grampositivos/C3%ADndrome-de-shock-t%C3%B3xico.htm>

<sup>34</sup> [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1137-66272009000200004&lng-es&lng-es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272009000200004&lng-es&lng-es)

<sup>35</sup> <https://repositorio.unicordoba.edu.co/bitstream/handle/ucordoba/832/F/ACTORES%20DE%20RIESGOS%20RELACIONADOS%20A%20VAGINOSIS%20BACTERIANA%20EN%20MUJERES%20ENTRE%2018%20Y%2024%20A%20C%203%20Y%20EN%20UNA%20INST.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

normales en la vagina, generadores de peróxido de hidrógeno, debido a altas concentraciones de bacterias anaerobias. Adicionalmente, esta enfermedad está caracterizada por “un cambio en la flora vaginal”<sup>36</sup>, que puede derivar en enfermedades con mayores complicaciones como la pérdida del útero, la infertilidad o infección intraamniótica.

- ~ **Candidiasis vaginal:** Se define como la “infección ocasionada por hongos del género Cándida”<sup>37</sup> y la segunda causa más frecuente de infección en mujeres entre 20 y 45 años, así mismo “la infección se produce por la invasión de cepas colonizadoras del tracto gastrointestinal o la piel” y es posible que se transmitan por el contacto directo con algún producto o alimento. Además, existen distintas causas fisiológicas y ambientales que facilitan la permanencia de este hongo en la zona genital ocasionando el enrojecimiento y/o ardor en la piel de la vulva.

Según un estudio realizado por estudiantes de la Universidad de Córdoba, sobre los factores de riesgos relacionados a vaginosis bacteriana, aplicado a una muestra de 60 mujeres entre los 18 y 24 años pertenecientes a una institución de educación superior de Montería, encontraron los siguientes resultados con respecto a la menstruación<sup>38</sup>:

1. “La vaginosis bacteriana predomina en aquellas jóvenes que nunca o pocas veces se lavan las manos al cambio de toalla (28%) y en las que nunca o pocas veces se cambian la toalla higiénica cada 4 horas (45%)”.
2. Al igual que las otras patologías, como la candidiasis en la que predominó en un (20%) en ambos factores (lavado de manos y cambio de compresa) y en la infección mixta en un (3%), el lavarse las manos puede hacer la diferencia en un (5%) para evitar la aparición de la vaginosis y de otras patologías como la candidiasis, y el realizar un cambio de toalla higiénica cada 4 horas disminuye el riesgo de adquirir vaginosis bacteriana.
3. “Las jóvenes que siempre o con frecuencia realizan el cambio de toalla higiénica solo dos veces al día (51%), presentan una distribución de morbilidad de (27%) para vaginosis bacteriana, (12%) de candidiasis, (2%) de infección mixta y resultados negativos de (10%)”. A su vez, aquellas que nunca o pocas veces lo hacen (48%) presentan una distribución de

<sup>36</sup> [https://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/ginecologia/vol53\\_n3/pdf/A03V53N3.pdf](https://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/ginecologia/vol53_n3/pdf/A03V53N3.pdf)

<sup>37</sup> <https://www.elsevier.es/es-revista-offarm-4-articulo-candidiasis-vulvovaginal-13132028>

<sup>38</sup> <https://repositorio.unicordoba.edu.co/bitstream/handle/ucordoba/832/F/ACTORES%20DE%20RIESGOS%20RELACIONADOS%20A%20VAGINOSIS%20BACTERIANA%20EN%20MUJERES%20ENTRE%2018%20Y%2024%20A%20C%203%20Y%20EN%20UNA%20INST.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

morbilidad en un (25%) para vaginosis bacteriana, (12%) candidiasis y (3%) infección mixta.

4. “Se encontró que la ocurrencia de flujo vaginal recurrente era mayor en aquellas adolescentes que se quedaban más tiempo con la toalla higiénica que en aquellas que la cambiaban con mayor frecuencia”.

- **Enfermedad inflamatoria pélvica:** Es definida como “el conjunto de alteraciones inflamatorias de tracto genital femenino que incluyen: endometritis, salpingitis, absceso tubo-ovárico y peritonitis pelviana. Estas alteraciones se producen por el ascenso de microorganismos desde el cérvix hacia el interior”<sup>39</sup>. Las causas de esta enfermedad pueden variar, sin embargo, gran parte de las infecciones son causadas por la acumulación de bacterias que viajan de la vagina o cuello uterino hasta el útero y pueden producir fiebre, dolor en la parte baja del abdomen, secreción vaginal con mal olor y hemorragia irregular.

En consideración a estas graves afectaciones en la salud, que se pueden presentar en las mujeres por una mala higiene o aquellas de otra naturaleza como el cáncer de cuello de útero, las cuales pueden propiciar hemorragias o sangrados vaginales anormales, es decir, la necesidad de una mayor cantidad de productos de higiene menstrual, resulta preocupante que los encargados de la salud de las reclusas<sup>40</sup> desconozcan, cuántas de las mujeres privadas de la libertad presentan alguna patología clínica que exija el suministro en una mayor cantidad de estos productos, omisión que acredita aun más la necesidad de materializar el enfoque de género en los establecimientos de reclusión, por cuanto de nada sirve que se haya normativizado hace siete años (Ley 1709 de 2014), sino se pone en práctica por parte de las autoridades, por lo menos mediante la consolidación de estadísticas claras sobre este género.

Bajo esta línea de ideas, resulta significativo recordar lo manifestado la OMS, a partir del estudio “Patterns and perceptions of menstruation: a World Health Organization international collaborative study in Egypt, India, Indonesia, Jamaica, México, Pakistan, Philippines, Republic of Korea, United Kingdom and Yugoslavia”, realizado en 20 países, quien subrayó que<sup>41</sup>:

*“[...] la menstruación continúa siendo causa de vergüenza y estigma y exclusión social y que, sumado a la falta de acción por parte de los estados, pone en riesgo la salud de gran parte de la población dado que la falta de medios e información para manejar y correctamente la menstruación puede resultar en infecciones, daños a la salud mental*

<sup>39</sup> [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1137-66272009000200004&lng-es&lng-es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272009000200004&lng-es&lng-es)

<sup>40</sup> Respuesta DP Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 del 9/febrero/2021.

<sup>41</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>

a largo plazo y embarazos no deseados. También lleva a que se repliquen prácticas menstruales antihigiénicas (como el uso de paños viejos o desgastados o trapos que no son correctamente esterilizados o el no recambio de los materiales de gestión menstrual con la regularidad requerida), lo que puede llevar a riesgosas infecciones (como el síndrome de shock tóxico) o causar infecciones del tracto urinario, problemas de salud reproductiva, infertilidad e inclusive la muerte. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

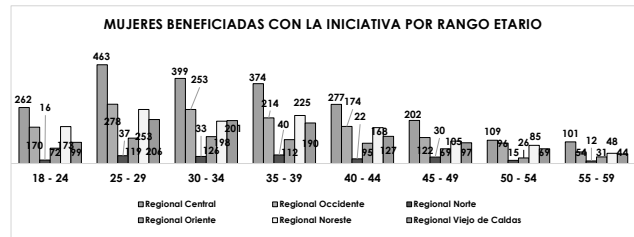
Y es que el estudio enunciado, si bien no tuvo como país de análisis a Colombia, sin lugar a dudas las prácticas menstruales antihigiénicas reseñadas, se presentan en las cárceles del país, donde un gran número de mujeres tienen que menstruar en muchas ocasiones su ropa o improvisar toallas higiénicas con "trapos viejos", al no contar con los elementos suficientes durante todo su ciclo menstrual, lo cual propicia una afectación en su autoestima, al no poder interrelacionarse con sus compañeras.

En consideración a todo lo enunciado y bajo el entendido que la menstruación es un proceso biológico que se predica solo del género femenino, es hora de que las autoridades emprendan las acciones necesarias que conduzcan a garantizar la higiene menstrual como un asunto de derechos humanos, y más aun si se trata de un sector poblacional vulnerable y débil como lo son las mujeres privadas de la libertad. De ahí la importancia de esta iniciativa con la cual se busca que aproximadamente 6.646 mujeres (corte enero/2021)<sup>42</sup> en edades en las que se manifiesta la menstruación y que tienen limitado su derecho a la libertad, accedan de manera gratuita y con una periodicidad adecuada (cada mes) a los productos de higiene menstrual, y que además de ello, se les garantice el suministro suficiente, en caso de estar inmersas en situaciones especiales como lo son el periodo de gestación, lactancia o patologías clínicas.

Ahora bien, se hace alusión a más de 6 mil mujeres por cuanto son aquellas que se encuentran en edades entre 18 a 55 años, rango etario en el que se manifiesta el proceso natural denominado menstruación, y ello se indica por cuanto según "la OMS en todo el mundo, la menopausia natural se produce entre los 45 y 55 años y en las sociedades industrializadas el promedio de edad es de unos 51 años."<sup>43</sup>

Para lograr evidenciar el impacto de esta iniciativa que beneficiará al 96% aproximadamente de las mujeres privadas de la libertad (el otro 4% son mayores de 60 años), a continuación, se presenta el número de mujeres por rango etario y regional:

<sup>42</sup> Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021  
<sup>43</sup> <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revPsycho/article/view/4764>

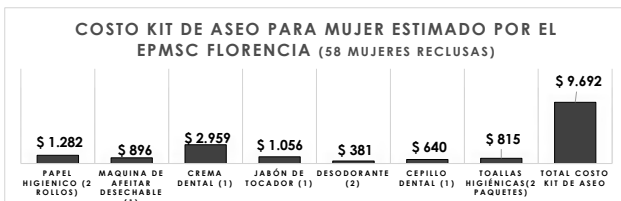


Los datos referenciados permiten evidenciar, que la regional central integrada por los departamentos de Boyacá, Caquetá, Huila, Meta, Casanare y Amazonas, tendrá el mayor número de beneficiadas con la iniciativa, al representar el 33% (2.187) del total de mujeres privadas de la libertad, que requieren de los productos de higiene menstrual.

De otra parte y en relación al impacto económico de la presente propuesta es importante precisar que, de acuerdo a los valores allegados por el INPEC, el costo estimado de un kit de aseo para mujer (papel higiénico (2 rollos), máquina de afeitar (1), crema dental (1), jabón de tocador (1), desodorante (2), cepillo dental (1) y toallas higiénicas (2 paquetes), en la vigencia 2020 fue de \$17.782<sup>44</sup>, no obstante, ese valor es variable por región y ello se corrobora con los datos allegados por diversos establecimientos de reclusión, los cuales efectivamente plantean costos diferentes respecto del kit de aseo y especialmente del rubro relacionado con los productos de higiene menstrual:



<sup>44</sup> Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021



Fuente: Respuestas DP Establecimientos de Reclusión del 24, 3 y 16 de febrero de 2021

Lo anterior permite colegir que los productos de higiene menstrual representan entre el 10 y 30% del costo de un kit de aseo para una mujer privada de la libertad, así es que si se toma el valor más alto de los casos planteados, que es el reportado por el COJAM Jamundi se puede evidenciar que el costo anual en promedio de las toallas higiénicas para el estado colombiano, respecto a una mujer privada de la libertad hoy, es de \$21.000 (entrega de 3 kit al año), es decir, que si se hace el cálculo con corte enero/2021 para el total de mujeres privadas de libertad en edad de menstruar (6.646), el valor anual promediado en que incurre el Estado sería de \$140.000.000 (cubre los 3 kit).

Ahora bien, como actualmente se realiza una entrega de 2 paquetes de toallas higiénicas cada 4 meses, lo cual conlleva a una insuficiencia de los productos de higiene menstrual para 2 meses entre cada cuatrimestre, se requiere cubrir los 6 meses en los que hoy las mujeres no cuentan con provisión, lo cual generaría que el Estado tenga que hacer una inversión adicional anual de aproximadamente \$140.000.000 respecto a lo que invierte hoy, monto que no implicará un impacto fiscal significativo, pero si social, ello por cuanto permitirá la materialización de derechos humanos universalmente aceptados, como lo son la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

Así las cosas, esta iniciativa sin lugar a dudas va a permitir que las más de 6 mil mujeres privadas de su libertad en centros de reclusión, puedan manejar su menstruación con dignidad, al contar con un suministro de productos de higiene gratuitos, pero especialmente suficientes y no solo respecto a su cantidad sino también a su periodicidad (cada mes).

**II. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL COLOMBIANO.**

**1. MARCO CONSTITUCIONAL.**

La higiene menstrual y su correlación con los derechos a la dignidad humana, la igualdad y la salud:

**DIGNIDAD HUMANA:** La Constitución Política en su artículo 1 establece que nuestro Estado Social de Derecho está fundado en el respeto a la dignidad humana, la cual se instituye como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado<sup>45</sup>, el cual se ve menoscabado cuando las mujeres privadas de la libertad no pueden manejar su menstruación en condiciones que no afecten su autonomía e integridad física o moral.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha manifestado que el derecho a la dignidad humana se ve socavado cuando "las mujeres y las niñas no pueden acceder a instalaciones de baño seguras y medios seguros y eficaces de manejo de la higiene menstrual"<sup>46</sup>. Las mujeres privadas de la libertad en algunos centros de reclusión han manifestado que reciben en promedio 25 toallas al año, por lo que tienen que valerse de ropa y cualquier material para poder utilizarlo como método de recolección de la sangre menstrual tales como, "cobijas apretadas a la cintura", sumando a esta situación el hecho de tener acceso limitado al servicio de baño<sup>47</sup>. De otra parte, han indicado "sangrar en los días del período es normal. Pero permanecer manchadas y sin acceso a formas de lidiar con el sangrado es indignante" y esto ataca la confianza de cualquier niña o mujer, y nos hace percibir la menstruación como **sinónimo de estrés, vergüenza y castigo**<sup>48</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Por otro lado, es importante mencionar que la Organización Human Rights Watch afirma que para lograr una menstruación en donde no se menoscabe la dignidad

<sup>45</sup> Sentencia T 291 de 2016 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-291-16.htm>  
<sup>46</sup> <https://www.unfpa.org/es/menstruacion-preguntas-frecuentes>  
<sup>47</sup> <https://www.ourbodiesourselves.org/2019/10/negocio-sucio-falta-de-igualdad-menstrual-en-las-carceles-colombianas/>  
<sup>48</sup> <https://www.ourbodiesourselves.org/2019/10/negocio-sucio-falta-de-igualdad-menstrual-en-las-carceles-colombianas/>

de las niñas y mujeres se deben garantizar materiales para el manejo menstrual adecuados, aceptables y asequibles; tales como: el acceso a instalaciones, saneamiento, infraestructura e insumos adecuados que permitan a las mujeres y niñas cambiar y desechar los materiales menstruales, y aunado a ello el conocimiento del proceso de menstruación y de las opciones disponibles para el manejo de la higiene menstrual.

En lo que respecta a la dignidad menstrual, la Corte Constitucional ha señalado que es obligación del Estado tomar medidas que prevengan y sancionen actos denigrantes y del legislador, crear normas que protejan la honra de las mujeres<sup>49</sup>, por lo que es esencial garantizar que las mujeres privadas de la libertad tengan un periodo menstrual con dignidad, sin tabús, ni limitaciones, tratos crueles, degradantes y libre de humillaciones,<sup>50</sup> a través del acceso a espacios salubres y material suficiente de higiene menstrual para cada una de sus necesidades particulares.

**DERECHO A LA IGUALDAD:** En el artículo 13 Constitucional se encuentra consagrado el derecho a la igualdad, respecto del cual la Corte Constitucional ha indicado que:

*"el inciso primero establece el principio de igualdad y la prohibición de trato discriminado; que en el inciso segundo se dispone el mandato de promoción de la igualdad material, mediante la implementación de medidas de discriminación afirmativa; y que el inciso tercero establece medidas asistenciales, por medio del mandato de protección a personas puestas en circunstancias de debilidad manifiesta en virtud de la pobreza o su condición de discapacidad"*<sup>51</sup> (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En relación a este principio fundamental, el Tribunal Constitucional ha reiterado que el Estado colombiano debe considerar aquellos aspectos en los cuales las mujeres han sido sujeto de discriminación histórica, a fin de establecer las medidas necesarias para reconocer una igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y desde una dimensión funcional, debe establecer los casos en los cuales la dignidad humana reforzará los ámbitos personal y material de protección de derechos fundamentales cuando se está ante una mujer<sup>52</sup>.

Frente al tema de higiene menstrual, el precedente constitucional ha establecido que este constituye una garantía concreta al principio de igualdad, en otras palabras, dispuso *"el acceso a este tipo de productos es fundamental para que las*

*realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas"* (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Con fundamento en lo enunciado, es esencial garantizarlas a todas las mujeres y aún más a aquellas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como lo son las privadas de la libertad<sup>53</sup>, sus derechos fundamentales, en especial el derecho a la salud.

**Ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario"**, cuyo objetivo es regular el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad. Este cuerpo normativo establece en sus artículos lo siguiente:

ARTÍCULO 5o. "RESPECTO A LA DIGNIDAD HUMANA. Modificado por el art. 4. Ley 1709 de 2014. En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Respecto del tema puntual del expendio de artículos de primera necesidad, la ley dispone que:

ARTÍCULO 69. "EXPENDIO DE ARTICULOS DE PRIMERA NECESIDAD. La dirección de cada centro de reclusión organizará por cuenta de la administración, el expendio de artículos de primera necesidad y uso personal para los detenidos y condenados". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

**Resolución 6349 de 2016 del INPEC.** En primer lugar, es importante mencionar que esta Resolución fue expedida conforme al numeral 14 del artículo 8 del Decreto Ley 4151 de 2011 *"Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se dictan otras disposiciones"*, norma que facultó al Director General del INPEC para expedir el reglamento general y aprobar los reglamentos del régimen interno a los cuales se sujetarían los diferentes establecimientos de reclusión. Ahora bien, esta Resolución consagra:

ARTÍCULO 1. DIGNIDAD HUMANA. En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral. (...) Toda actuación de la administración penitenciaria y carcelaria debe respetar la dignidad humana y los derechos constitucionales fundamentales de conformidad con las funciones

<sup>49</sup> [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#\\_ftnref93](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#_ftnref93) par. 169.  
<sup>50</sup> Sentencia T-398 de 2019 [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#\\_ftnref93](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#_ftnref93), par. 167  
<sup>51</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-586-16.htm>  
<sup>52</sup> Constr. Ibidem párrafo 176

*mujeres puedan participar de la vida social y pública, con incidencia en el acceso a la educación y el trabajo.*<sup>54</sup>"

**DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD:** La Carta Política establece en su artículo 49 que la salud es un servicio público a cargo del Estado, sin embargo, desde la expedición de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 se configura como un derecho fundamental, del cual se predica, entre otras, su carácter de irrenunciable. Además de dicha condición, se desprende el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible<sup>54</sup>.

El Fondo de la Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha indicado que *"las mujeres y las niñas pueden sufrir consecuencias negativas para la salud cuando carecen de suministros y servicios para manejar su salud menstrual (...)"*<sup>55</sup>. (Negrilla y subrayado por fuera del texto), por ello es preocupante la situación en los establecimientos de reclusión colombianos, en donde las mujeres han manifestado que muchas veces por las condiciones en las cuales tienen que manejar su menstruación, han padecido infecciones vaginales y otras mayores complicaciones debido a la acumulación de bacterias<sup>56</sup>.

**2. MARCO LEGAL COLOMBIANO.**

**Ley Estatutaria 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones"**, el cual tiene por objeto el de garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección. Es importante precisar que en su artículo 2 establece:

ARTÍCULO 2o. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Así mismo, en el artículo 5 literal a) dispone que el Estado tiene como obligación:

ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. "El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de

*de las medidas de aseguramiento y la pena, sin perjuicio de las restricciones propias a las que están sometidas las personas privadas de la libertad-PPL.* (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

De otra parte, conviene señalar que en los artículos 4 y 5 se establece que:

ARTÍCULO 4. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. El presente reglamento se enmarca dentro de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos, las obligaciones constitucionales y legales sobre la materia, como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo para las políticas y prácticas relacionadas con este. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

ARTÍCULO 5. ENFOQUE DIFERENCIAL. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, sexo, religión, identidad, expresión de género, orientación sexual, diversidad corporal, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias y carcelarias del presente reglamento contarán con dicho enfoque. El Director General del INPEC expedirá los lineamientos de enfoque diferencial para adoptar las medidas tendientes a la protección, visibilización y garantía de derechos. (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Es de resaltar que lo relativo al tema de higiene menstrual, se encuentra dispuesto en el reglamento, dentro de los elementos de uso permitido en celdas y dormitorios, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 45. ELEMENTOS DE USO PERMITIDO EN CELDAS Y DORMITORIOS. En las celdas y dormitorios de las personas privadas de la libertad se permitirá exclusivamente la tenencia y uso de los siguientes elementos:

1. Artículos de aseo (desodorante, jabón, papel higiénico, cuchilla de afeitar, crema dental, preservativos, cepillo de dientes, champú, cremas para el cuerpo, toallas higiénicas, tampones, jabones íntimos) y demás elementos de higiene. (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En consideración a lo anterior resulta significativo indicar que en el Tercer Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil (2017) a la Sentencia T-388 de 2013, se menciona que uno de los temas que cobra gran importancia para las mujeres recluidas es el de la higiene personal, sin embargo, no se le da la relevancia que requiere:

*"A pesar de esto, esta garantía no se encuentra clara en muchos de los artículos del Reglamento General. El Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal ha podido corroborar con algunas mujeres del Complejo Carcelario y Penitenciario de Jamundí, que la entrega gratuita de toallas higiénicas o tampones es prácticamente nula, tienen pocas*

<sup>53</sup> C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 117 de 2018.  
<sup>54</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-121-15.htm>  
<sup>55</sup> <https://www.unfpa.org/es/menstruacion/C-3363m-pmquinias-frecuentes>  
<sup>56</sup> Contas. <https://www.ourbodiesourselves.org/2019/10/negocio-socio-falta-de-equidad-menstrual-en-las-carceles-colombianas/>

horas de acceso a agua y la imposibilidad de estar en sus celdas cuando requieren descanso específico ante los malestares del ciclo menstrual<sup>58</sup>."

"Por ejemplo, la obligación de entregar de manera gratuita toallas sanitarias y el suministro permanente de agua para las mujeres que estén en embarazo, en período de lactancia o de menstruación, etc., no se encuentra consignada en ninguna disposición del Reglamento<sup>59</sup>". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En consecuencia, dentro de la reglamentación interna de los establecimientos de reclusión a nivel nacional, se debe tener en cuenta no solo la legislación colombiana, sino que también, se debe responder a estándares internacionales, asegurando en su contenido un enfoque de derechos humanos y de género.

### 3. JURISPRUDENCIA NACIONAL.

**Sentencia T-398/19. MP. Alberto Rojas Ríos**<sup>60</sup>: La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, estudió el caso de una mujer en situación de habitanza de calle en la ciudad de Bogotá D.C., quien durante su menstruación carecía de las posibilidades de adquirir elementos de higiene menstrual y por lo tanto solía usar trapos, reutilizar toallas o buscarlas en la basura. En consideración a ello, el alto tribunal manifestó que estas mujeres no solo carecen de recursos económicos para costear estos productos, sino también se ven en la obligación de sobrellevar sus períodos menstruales bajo condiciones mínimas de salubridad<sup>61</sup>.

Tras analizar el contenido de la dignidad humana (visión normativa y funcional) y el derecho a la salud desde la dimensión sexual y reproductiva de la mujer, la Corte Constitucional resaltó que dentro de las facetas de la dignidad humana se encuentra el desarrollo de un proyecto de vida propio en el que la mujer pueda participar en su comunidad, en especial si se encuentra en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, el Tribunal sostuvo que los insumos de higiene menstrual son bienes insustituibles que le facilitan o permiten a la mujer realizar su proyecto de vida, y que por ningún motivo pueden ser considerados como un accesorio estético, que se usan bajo criterios diferentes a la necesidad y la dignidad humana<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> [https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/342877/20804380#content/citation\\_reference\\_15](https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/342877/20804380#content/citation_reference_15)  
<sup>59</sup> <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/02/Tercer-Informe-de-Segimiento.pdf>, pie de página.

<sup>60</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm>  
<sup>61</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-Corte-Constitucional- protege-la-dignidad-humana-de-las-mujeres-habitantes-de-calle-y-ordena-diseñar-una-política-publica-de-gestión-de-su-higiene-menstrual-8758>  
<sup>62</sup> Sentencia T-398/19, p. 60-61.

**Sentencia T-267 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido**<sup>63</sup>: La corte Constitucional en este proveído, precisó que las mujeres privadas de la libertad, son consideradas personas en situación de vulnerabilidad:

"La violencia y la discriminación en contra de las mujeres tienen unas repercusiones concretas -a las que no suele prestársele suficiente atención- cuando ellas entran en contacto con el sistema penitenciario. No hay que hilar muy delgado para recordar que, en un marco como ese, están expuestas a situaciones que aumentan exponencialmente su vulnerabilidad, con un impacto claramente diferenciado. Tampoco, que las mujeres reclusas tienen en dicha esfera de privación de su libertad unas necesidades especiales que suplen y unos problemas concretos que enfrentar, desde los ámbitos más básicos y vitales<sup>64</sup>". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Frente a esta decisión judicial, es importante indicar que una de las necesidades básicas de las mujeres es la de contar con los productos de higiene menstrual de forma oportuna y suficiente, con el fin de poder garantizar la materialización de sus derechos fundamentales.

**Sentencia C- 117 de 2018. M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado**<sup>65</sup>: En relación a la sentencia de constitucionalidad del artículo 185 (parcial) de la Ley 1819 de 2016, la Corte manifestó que "en los diferentes debates se aludió al estigma que existe alrededor de la higiene menstrual femenina, lo cual tiene un impacto respecto del derecho a la dignidad de las mujeres en tanto los artículos para su manejo son una necesidad absoluta y no productos de lujo". De otra parte, es importante poner de presente que el alto Tribunal indicó que:

"Las toallas higiénicas o sanitarias y los tampones desechables son productos que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de las mujeres en edad fértil para el manejo de la menstruación. Entre las ventajas de este tipo de bienes es que controlan riesgos de salud por oposición a alternativas como el uso de elementos caseros que, al no tener una tecnología de absorción y niveles de higiene adecuados, pueden generar riesgos de infecciones. Igualmente, permiten controlar olores que surgen del sangrado vaginal y manchas en la ropa que tienen consecuencias de estigma y presentación personal, atados a los tabúes alrededor de este fenómeno biológico. En tal sentido, permiten a las mujeres participar de la vida pública y social y ejercer las actividades diarias como el trabajo y la educación en igualdad de condiciones<sup>66</sup>". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

De lo manifestado se colige que los productos de higiene menstrual no son artículos de lujo, sino que corresponden a una necesidad biológica de las mujeres en edad

<sup>63</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-267-18.htm>

<sup>64</sup> Ibidem  
<sup>65</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm> Párr. 49

<sup>66</sup> Ibidem

fértil, permitiendo este tipo de elementos que puedan llevar una vida en condiciones dignas.

**Sentencia T-388 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa**<sup>67</sup>: El alto Tribunal se pronunció respecto de la violación grave y sistemática del derecho a la salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, dejando de presente que:

A la violencia en el encierro en la región, se suma la violación grave y sistemática del derecho a la salud. El estado de salud personal, que de por sí se ve amenazado por la reclusión, está expuesto a graves riesgos cuando, además, existen condiciones insalubres, sin higiene y con la posibilidad de sufrir agresiones a la integridad física y mental, la falta de protección a grupos especiales de la población como las mujeres, los hijos de mujeres en prisión o las personas extranjeras, también son un mal que afecta a la región latinoamericana. Los derechos de estos grupos diferenciales suelen ser desatendidos ante la falta de recursos y la incapacidad de atender, al menos, al grueso de la población.<sup>68</sup>." (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

### III. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL.

#### 1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

**Convención sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)**. Este importante instrumento internacional fue ratificado hace más de cuatro décadas en Colombia, mediante la Ley 51 de 1981, la cual establece:

**ARTÍCULO 3:** "Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, en el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

**ARTÍCULO 12, numeral 1.** Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer - Recomendación General 24.** Respecto al artículo 12 de la Convención, determinó que para la atención médica de las mujeres se debe tener en cuenta "factores biológicos que son diferentes para la mujer y el hombre, como la menstruación, la función reproductiva y la menopausia"<sup>69</sup> y los "factores socioeconómicos que son diferentes para la mujer en general y para algunos grupos de mujeres en particular"<sup>70</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

<sup>67</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

<sup>68</sup> Ibidem

<sup>69</sup> <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>, numeral 12 literal a

<sup>70</sup> <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>, numeral 23 literal b

**Convención de Belem Do Pará.** La Convención tiene como finalidad la erradicación de la violencia contra la mujer en todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases, por lo que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.

**ARTÍCULO 9°:** "Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

**Reglas de Bangkok.** Conjunto de 70 normas expedidas por la ONU que velan por mejorar el tratamiento penitenciario hacia las mujeres, sus roles de género y las garantías para transitar hacia condenas no privativas en centro de reclusión<sup>71</sup> (Colombia es miembro fundador de las Naciones Unidas, ratificó el 5/noviembre/1945 la Carta Constitutiva de San Francisco).

**Regla 5:** "Los recintos destinados al alojamiento de las reclusas deberán contar con los medios y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En relación a la aplicación de este instrumento internacional, se debe mencionar que, las integrantes del colectivo Mujeres Libres, "denunciaron que a pesar de que Colombia esté suscrito como país miembro de la ONU, no acata ni respeta ninguna de las 70 reglas de Bangkok y por el contrario profundiza un modelo penitenciario patriarcal en contra de las mujeres"<sup>72</sup>.

**Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas Privadas de la Libertad.** Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad - Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>73</sup>:

**Principio I.** "Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquier de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada

<sup>71</sup> <https://www.contagioradio.com/reglas-de-bangkok-una-garantia-para-las-mujeres-reclusas/>

<sup>72</sup> Ibidem

<sup>73</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad. (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

De otra parte, es importante mencionar que la Relatoría de la CIDH, alude en específico el tema de higiene menstrual, de la siguiente manera:

Principio XII. Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad. Asimismo, tendrán acceso a productos básicos de higiene personal y a agua para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas.

Se proveerá regularmente a las mujeres y niñas privadas de libertad los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su sexo. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

**Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)** La Resolución 70/175 de la Organización de las Naciones Unidas establece algunos de los principios y prácticas que hoy en día se reconocen como idóneos para el tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria. En cuanto a la higiene personal, la regla número 18 de la Resolución 70/175 establece:

Higiene personal. 1. Se exigirá de los reclusos aseo personal y, a tal efecto, se les facilitará agua y los artículos de aseo indispensables para su salud e higiene. (...) (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De la misma forma, las reglas Nelson Mandela establecen que las condiciones de vida generales respecto a la higiene personal, la atención de la salud y el acceso al saneamiento y agua potable deben ser aplicadas a todos los reclusos sin excepción (Regla 42)<sup>74</sup>.

**Agenda 2030.** La Resolución A/RES/70/L1 adoptada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, anunció los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas conexas para trazar una ruta hacia un nuevo paradigma de desarrollo en el que juegan un rol importante las personas, el planeta, las alianzas, la prosperidad y la paz. Según la Comisión Económica para

**2. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL.**

**Caso Miguel Castro Castro vs Perú ante la Corte IDH:** respecto al tema de higiene menstrual la CIDH identificó los siguientes hechos:

Dentro de las graves condiciones de detención se encuentran (...) desatención de las necesidades fisiológicas de la mujer al negarles materiales de aseo personal, como jabón, papel higiénico, toallas sanitarias y ropa íntima para cambiarse; desatención de las necesidades de salud pre y post natal; (...). El daño y sufrimiento experimentados por las mujeres en general y especialmente las mujeres embarazadas y por las internas madres resultó particularmente grave (...) <sup>80</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por lo anterior la Corte resaltó que:

De conformidad con el artículo 5 de la Convención, toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en situación de detención compatible con su dignidad. En otras palabras, este tribunal ha señalado que la detención en condiciones de hacinamiento, el aislamiento en celdas reducida, con falta de ventilación y luz natural, sin lecho para reposo ni condiciones adecuadas de higiene, y la incomunicación o restricciones indebidas al régimen de visitas constituyen una violación a la integridad personal<sup>81</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Finalmente, la CIDH mencionó respecto de los hechos que vulneraron el derecho a la dignidad, en relación a la desatención de las necesidades específicas de género que:

También afectó a las mujeres la desatención de sus necesidades fisiológicas (...) El Comité Internacional de la Cruz Roja ha establecido que el Estado debe asegurar que "las condiciones sanitarias (en los centros de detención) sean adecuadas para mantener la higiene y la salud (de las prisioneras), permitiéndoles acceso regular a retretes y permitiéndoles que se bañen y que limpien su ropa regularmente". Asimismo, dicho Comité también determinó: que se deben realizar arreglos especiales para las detenidas en período menstrual, embarazadas, o acompañadas por sus hijos. La comisión de esos excesos causó sufrimiento especial y adicional a las mujeres detenidas.

En atención a la jurisprudencia de la CIDH, se debe precisar que Colombia reconoció competencia a este Tribunal desde el 21 de junio de 1985, por lo que todas sus decisiones tienen carácter vinculante desde esta fecha, y deben ser tomadas como referente por parte del Estado.

**IV. DERECHO COMPARADO.**

América Latina y el Caribe (CEPAL), la agenda 2030 es civilizatoria "porque pone a las personas en el centro, tiene un enfoque de derechos y busca un desarrollo sostenible global dentro de los límites planetarios"<sup>75</sup>. Desde este enfoque, la agenda 2030 establece los siguientes objetivos:

- **Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

3.7 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales<sup>76</sup>.

3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos<sup>77</sup>.

- **Objetivo 5.** Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen<sup>78</sup>.

- **Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad<sup>79</sup>.

En consideración a lo enunciado, resulta significativo precisar que si bien los escritos dispuestos por las diferentes relatorías de la CIDH y las recomendaciones del Comité de CEDAW no son vinculantes (soft law), si deben ser tomados en cuenta por los Estados parte para su protección, so pena de verse en curso de un proceso ante la Comisión y posteriormente ante la Corte.

<sup>75</sup> Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible | Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s. f.). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>

<sup>76</sup> Agenda 2030. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>, numeral 3.7.

<sup>77</sup> Agenda 2030. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>, numeral 3.8.

<sup>78</sup> Agenda 2030. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>, numeral 5.6.

<sup>79</sup> Agenda 2030. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>, numeral 6.2.

Son varios los países que han desarrollado e implementado acciones encaminadas a garantizar dentro de sus legislaciones internas, el derecho de las mujeres a acceder a los elementos de higiene menstrual, en razón a que su reconocimiento y efectividad se encuentra estrechamente relacionado con derechos fundamentales, como lo son la dignidad humana, la salud reproductiva, la igualdad, entre otros.

**PERÚ:**

Actualmente se encuentra en trámite en el Congreso de ese país el Proyecto de Ley No. 5797 de 2020, cuyo objeto es garantizar el acceso universal, igualitario y gratuito a productos de gestión menstrual para niñas, adolescentes y mujeres adultas incluyendo a la población privada de la libertad. La iniciativa fue aprobada en enero de 2021 por unanimidad en la Comisión de Salud del Congreso y tendrá que ser debatido y votado en el Pleno de la Corporación.

**ESCOCIA:**

En el mes de noviembre de 2020, se aprobó el proyecto de Ley que tiene como objeto la distribución gratuita de tampones y toallas higiénicas a mujeres menstruantes, con una contundente votación de 112 votos a favor, 1 abstención y ninguno en contra, esto en razón a que los legisladores consideraron que las mujeres se ven seriamente afectadas económicamente, debido a que tienen que cubrir productos de gestión menstrual una vez al mes.

Ahora bien, resulta oportuno precisar que "La prueba piloto que abrió el camino a la sanción de la ley de gratuidad de estos productos comenzó en julio de 2017, cuando el gobierno escocés anunció que daría de manera gratuita tampones y toallas sanitarias a mujeres y niñas de sectores de bajos ingresos en Aberdeen. En mayo de 2018, ante lo que el gobierno consideró el éxito de la iniciativa, destinó más de 5 millones de libras para financiar la provisión gratuita de esos productos a todas las estudiantes de Escocia. En 2019, el proyecto piloto volvió a ampliarse."<sup>82</sup>

La norma establece que las escuelas, centros penitenciarios, universidades, bibliotecas y espacios de interacción de los habitantes, deben ofrecer de forma gratuita toallas y tampones. Así mismo se reglamentó que el suministro de estos productos debe responder a las necesidades de las mujeres en su ciclo menstrual, es decir, la cantidad de toallas higiénicas o tampones, deben ser suficientes para satisfacer el sangrado durante el ciclo menstrual de cada mujer.

Los puntos clave del suministro gratuito de productos de higiene menstrual son:

<sup>80</sup> [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_160\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf) párrafo 319

<sup>81</sup> [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_160\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf) párrafo 315

<sup>82</sup> <https://www.pagina12.com.ar/249639-tampones-y-toallitas-seran-gratis-en-escozia>

1. Cada autoridad local debe asegurarse de que, dentro de su área, todas las personas que necesiten usarlos puedan obtener productos de forma gratuita (de conformidad con los acuerdos establecidos y mantenidos por la autoridad local).
2. Los productos de período menstrual que una persona puede obtener gratuitamente en virtud de dichos acuerdos (ya sea que se obtengan en virtud de uno o más de los acuerdos de una autoridad local) deben ser productos suficientes para satisfacer las necesidades de la persona mientras se encuentre en Escocia.
3. Arreglos establecidos y mantenidos bajo las siguientes subsecciones:
  - a) Debe incluir una disposición en virtud del cual los productos pueden ser obtenidos por otra persona en nombre de la persona que necesita usarlos;
  - b) Podrá, cuando incluyan una disposición en virtud del cual los productos pueden ser entregados a una persona, requerir que la persona pague los costos asociados con el embalaje y la entrega (excepto cuando la persona no pueda razonablemente obtener productos de conformidad con los acuerdos, de cualquier otra manera).
4. A los efectos del numeral 2 las necesidades de una persona que vive en Escocia deben considerarse como todas surgidas mientras se encuentra en Escocia".<sup>83</sup>

**CANADÁ.**

En el 2015, tras la recolección de 74 mil firmas por parte de organizaciones feministas, Canadá se convirtió en el primer país del mundo en eliminar los impuestos a las toallas higiénicas, copas menstruales, tampones y otros productos de gestión menstrual.<sup>84</sup> Desde 2019, distintas provincias ofrecen productos de higiene femenina gratuita para las mujeres, la primera de ellas fue Columbia Británica, provincia en la cual precisó que "el acceso a tampones y toallas higiénicas es tan esencial como el papel higiénico para una función corporal normal que afecta a la mitad de la población de este país."<sup>85</sup>

**ESTADOS UNIDOS.**

Estados como Connecticut, Florida, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Pensilvania, Nevada, Nueva Jersey, Nueva York y el Distrito de Columbia, han eliminado los impuestos de los productos de higiene femenina.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Traducción propia del siguiente texto: "Period Products (Free Provision) (Scotland) Bill (2020): (1) Each local authority must ensure that, within its area, period products are obtainable free of charge (in accordance with arrangements established and maintained by the local authority) by all persons who need to use them. (2) The period products obtainable free of charge by a person under such arrangements (whether obtained under one or more than one local authority's arrangements) are to be sufficient products to meet the person's needs while in Scotland. (3) Arrangements established and maintained under subsection (1)— (a) must include provision under which period products are obtainable by another person on behalf of the person who needs to use them, (b) may, where they include provision under which period products may be delivered to a person, require the person to pay costs associated with packing and delivery (except where the person could not reasonably obtain products in accordance with the arrangements in any other way), (4) For the purposes of subsection (2), the needs of a person who lives in Scotland are to be regarded as all arising while in Scotland" (p.1). Free period products in Scotland (Vol. 396, Número 10265). (2020). Elsevier BV. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(20\)32583-6](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(20)32583-6).

<sup>84</sup> <https://www.sbs.com.au/news/canada-scrap-tampoon-tax>  
<sup>85</sup> <https://www.magazinelatino.com/bc-sera-la-primera-provincia-de-canada-en-proporcionar-a-las-estudiantes-tampones-y-toallas-higienicas-gratis/>  
<sup>86</sup> <https://consumer.healthday.com/pregnancy-information-29/menstruation-news-473/dos-tercios-de-las-mujeres-pobres-de-ee-uu-no-pueden-costear-las-toallas-sanitarias-ni-los-tampones-seg-uacute-n-un-estudio-741695.html>

En el año 2016, el estado de **Nueva York** aprobó la distribución gratuita de toallas femeninas y tampones en centros educativos, albergues y cárceles.<sup>87</sup> ello gracias a tres leyes, presentadas por la concejal Julissa Ferreras-Copeland, conocidas como "Menstrual Equity Bills" (Leyes de Equidad Menstrual), las cuales son consideradas como un hito histórico en el estado, al enviar un mensaje sobre la importancia del cuerpo de la mujer.

Por otra parte, en el Estado de **Virginia** se aprobó mediante Asamblea General en el año 2018, la Ley "House Bill 83", que tiene como objeto proporcionar productos menstruales gratuitos a las mujeres privadas de la libertad. Para el desarrollo del proyecto de Ley, fueron importantes las investigaciones acerca de cuáles eran las condiciones de las mujeres privadas de la libertad en las prisiones federales, estatales y locales, en donde se concluyó que estas mujeres solo tienen acceso a los productos que les suministran las prisiones y que con frecuencia son un número insuficiente para cubrir sus necesidades dentro del ciclo menstrual.

Al igual que New York y Virginia, los Estados de **Colorado, Kentucky y Maryland**, no solo han avanzado en la eliminación de los impuestos de los productos de higiene femenina, sino que han emitido leyes para el acceso a estos productos, como por ejemplo a las mujeres en detención juvenil o a las mujeres privadas de su libertad al momento de ingresar a su reclusión y cuando lo soliciten de forma periódica, normas que están basadas en la inclusión de género, la equidad menstrual y la especificidad.

Por otro lado, en julio de 2017 los Senadores Elizabeth Warren, Cordy Booker, Dick Durbin y la actual vicepresidenta Kamala Harris, presentaron un proyecto de Ley para mujeres encarceladas, el cual tenía como finalidad mejorar sus condiciones, entre ellas las relacionadas como el aumento en el acceso de los productos menstruales y sanitarios (tampones, toallas sanitarias, jabón humectante, champú, loción corporal, vaselina, pasta de dientes, cepillo de dientes, aspirina, ibuprofeno y cualquier otro producto sanitario), sin embargo el proyecto no logró ser aprobado por el Senado.<sup>88</sup>

**ARGENTINA:**

Como consecuencia de la Campaña "MenstruAccion" impulsada por el Movimiento Economía Feminista, cuyo objetivo es acabar la estigmatización de la menstruación, se presentaron 3 proyectos de ley en el Congreso y más de 10 iniciativas normativas a nivel provincial y municipal que buscan la entrega gratuita

<sup>87</sup> <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-alto-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarrollo>  
<sup>88</sup> 1524 (115th): Dignity Act (Vol. 1, Número 7). (2017). <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s1524/text> (p. 6 - 7)

de productos de gestión menstrual en escuelas, centros de salud pública, centros de reclusión de personas y redes de alojamientos diurnos y/o nocturnos para las personas en situación de calle.

Es importante manifestar que el 28 de mayo de 2020 se presentó ante la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de Ley que prevé la inclusión de los productos de gestión menstrual en las políticas sociales destinadas a la mitigación de los efectos de la pandemia del coronavirus, iniciativa que además busca la entrega gratuita de productos de higiene menstrual para las personas menstruantes en contextos de encierro carcelario, al considerarlo un asunto de salud pública.<sup>89</sup>

**CHILE.**

En el año 2020, la Cámara de Diputados de Chile con una votación de 133 votos a favor y 1 abstención, aprobó una resolución que busca que el presidente de la república radique un proyecto de Ley que garantice un acceso democrático por parte de las mujeres a los productos de higiene menstrual, a través de su distribución gratuita en instituciones educativas, en centros de salud públicos, cárceles, albergues y a personas en situación de calle.<sup>90</sup>

**EGIPTO.**

El 8 de marzo de 2019, se inició la campaña liderada por el Egyptian Initiative for Personal Rights – EIPR, la cual solicita a las autoridades penitenciarias egipcias proporcionar gratuitamente toallas sanitarias a las mujeres privadas de su libertad, por cuanto "dependen de sus visitantes para conseguirlas con anticipación, y las reclusas que provienen de una clase económica más desfavorecida presentan menos probabilidades de tener miembros de la familia que puedan ir a visitarlas y satisfacer sus necesidades básicas"<sup>91</sup>, así mismo precisan las líderes de la campaña: "la escasez de toallas sanitarias en las cárceles significa que muchas reclusas sienten la necesidad de usar sus toallas sanitarias durante un mayor número de horas. Esto conlleva a riesgos para la salud, ya que usar una toalla sanitaria húmeda durante más de 6 horas expone a las mujeres a un alto riesgo de contraer erupciones cutáneas, infecciones del tracto urinario e infecciones vaginales".<sup>92</sup>

<sup>89</sup> <https://economíafeminista.com/es/importante-hablar-de-menstruacion/>  
<sup>90</sup> <https://economíafeminista.com/sangre-sudor-y-gastos-por-que-la-menstruacion-es-un-factor-de-desigualdad/>  
<sup>91</sup> <https://larepublica.pe/mundo/2020/01/15/chile-camara-de-diputados-busca-que-productos-de-higiene-menstrual-sean-gratuitos-atmp/>  
<sup>92</sup> <https://www.escri-net.org/es/noticias/2019/carceles-egipcias-deben-respetar-necesidades-corporales-y-salud-mujeres-en-carceles>  
<sup>93</sup> <https://www.escri-net.org/es/noticias/2019/carceles-egipcias-deben-respetar-necesidades-corporales-y-salud-mujeres-en-carceles>

**MÉXICO.**

La diputada Martha Tagle presentó ante el Congreso una propuesta de exhorto a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y a las autoridades penitenciarias federales y estatales para que, con base en la Ley de Ejecución Penal, se den de forma gratuita los suministros de higiene menstrual a las reclusas, y de esta manera se garantice su derecho a la salud. Dentro del contenido del proyecto de la diputada se resalta que "se deben proporcionar servicios de salud a las mujeres, garantizando su seguridad sanitaria y bienestar físico para el ejercicio pleno de sus capacidades".<sup>93</sup>

**REINO UNIDO.**

Desde el año 2019, a través del Ministerio del Interior existe el compromiso de proporcionar los productos sanitarios gratuitos a todas las mujeres privadas de su libertad, la medida surge en un contexto en el que las detenidas no tenían la privacidad básica para usar un baño o el acceso a estos implementos durante su ciclo menstrual. Esta medida se ha materializado con leyes que eliminan los impuestos a los tampones y demás productos sanitarios, sin embargo, aún no existe una normatividad vigente con respecto al acceso gratuito de los implementos de higiene menstrual para las mujeres privadas, pese a que desde el año 2018 la Asociación de Visitantes de Custodia Independientes "The Independent Custody Visitors Association", ha reportado algunas condiciones de salubridad impactantes en las que las mujeres reclusas no siempre cuentan con instalaciones higiénicas para el lavado de su zona íntima y en muchas ocasiones como consecuencia de ello, sufren de flujos sanguíneos en cantidades exageradas, lo cual conlleva a consecuencias en su salud y en su estado de ánimo.<sup>94</sup>

**V. CONFLICTO DE INTERÉS**

En virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b, circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés por parte de los Congresistas que participan en la discusión y votación de los proyectos de ley, al ser esta, una iniciativa que no genera un beneficio particular, actual y directo a su favor, sino que su objeto se circunscribe a un tema de interés general que coincide y se fusiona con los intereses del electorado.

<sup>93</sup> [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-10/1/assets/documentos/Inic\\_MC\\_Dip\\_Martha\\_Tagle\\_art\\_115\\_LGE.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-10/1/assets/documentos/Inic_MC_Dip_Martha_Tagle_art_115_LGE.pdf)  
<sup>94</sup> UK to provide all female prisoners with free sanitary products. (2019, 29 abril). World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/uk-to-provide-all-female-prisoners-with-free-sanitary-products/>




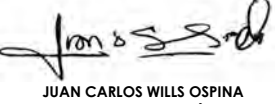
**VI. OBJETO**

Garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad, con el fin de lograr la materialización de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

Presentado por:

**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara Departamento del Tolima  
Partido Conservador Colombiano

 ESPERANZA ANDRADE SERRANO Senadora Partido Conservador	 JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA Representante a la Cámara
 ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL Representante a la Cámara	 MYRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE Senadora Partido Conservador
 YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI Representante a la Cámara	 DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Representante Departament Nariño
 MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ Representante a la Cámara	 Harry Giovanni González García Representante a la Cámara
 BUENAVENTURA LEÓN L.	 Osiris Sánchez

 FÉLIX ALEJANDRO CHICA CORREA Representante a la Cámara	 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara
---	--

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2021

*"Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones."*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad, con el fin de lograr la materialización de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

**Artículo 2°. GRATUIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho deberá garantizar la entrega gratuita de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad.

**Parágrafo 1.** La distribución gratuita de los artículos de higiene menstrual se realizará cada mes, por parte de la autoridad carcelaria y penitenciaria.

**Parágrafo 2.** Toda mujer privada de la libertad en edad fértil, recibirá como mínimo un paquete de toallas higiénicas de 10 unidades o cualquier otro producto de higiene menstrual, para suplir el manejo de su periodo.

**Parágrafo 3.** Cuando una mujer privada de la libertad se encuentre en situaciones especiales como: estado de lactancia o cualquier otra patología clínica, se le garantizará el suministro suficiente y oportuno de los productos de higiene menstrual, de acuerdo a la necesidad y al reporte médico que así lo acredite.

**Artículo 3°. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA HIGIENE MENSTRUAL.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y en coordinación con el Ministerio de Salud, realizará capacitaciones anuales sobre el manejo de la higiene menstrual, en todos los centros carcelarios y penitenciarios del país, que cuenten con población reclusa femenina.

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

Presentado por:

**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara Departamento del Tolima  
Partido Conservador Colombiano

 ESPERANZA ANDRADE SERRANO Senadora Partido Conservador	 JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA Representante a la Cámara
 ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL Representante a la Cámara	 MYRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE Senadora Partido Conservador
 YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI Representante a la Cámara	 DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Representante Departament Nariño
 MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ Representante a la Cámara	 Harry Giovanni González García Representante a la Cámara
 BUENAVENTURA LEÓN L.	 Osiris Sánchez
 FÉLIX ALEJANDRO CHICA CORREA Representante a la Cámara	 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 564 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se ordena la contratación directa de los agentes de protección y escoltas de la UNP y se reconoce esta profesión como de alto riesgo laboral.*

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2021  
“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LOS AGENTES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTAS DE LA UNP Y SE RECONOCE ESTA PROFESIÓN COMO DE ALTO RIESGO LABORAL.”**

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente Ley tiene por objeto ordenar a la Unidad Nacional de Protección -UNP- estructurar un plan para la contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral.

**Artículo 2°. Entidades obligadas para implementar la formalización laboral de agentes de protección y escoltas.** El Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección realizarán un plan de contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad durante el año siguiente a la vigencia de la presente Ley.

**Artículo 3°. Periodo para implementar la contratación directa de los agentes de protección y escoltas.** Las entidades mencionadas en el artículo anterior tendrán máximo en cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente Ley para ejecutar la totalidad del plan de contratación directa de los agentes de protección o escoltas.

**Parágrafo 1°.** En todo caso, el gobierno nacional deberá estimar dentro de dicho plan de contratación directa de los agentes de protección o escoltas la reconversión laboral de la planta tercerizada actualmente y las necesidades futuras de contratación

**Parágrafo 2°.** Dicho plan se actualizará de forma anual con las nuevas circunstancias nacionales

**Artículo 4°. Oficio de alto riesgo laboral.** Para todos los efectos laborales y prestacionales se reconoce que el oficio de los agentes de protección o escolta es de alto riesgo laboral.

**Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO**  
Represente a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Partido Dignidad

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objeto**

La presente Ley tiene por objeto ordenar a la Unidad Nacional de Protección -UNP- estructurar un plan para la contratación directa de la totalidad de los agentes de protección o escoltas requeridos para dar cumplimiento a su objeto como entidad y reconocer dicha profesión como de alto riesgo laboral.

**2. Antecedentes y justificación**

Si bien resulta evidente que los agentes de protección o escoltas realizan funciones de alto riesgo laboral y que, como se indica en el siguiente apartado no existe reconocimiento legal de esta condición, se han presentado múltiples inconformismos por parte de estas personas. En particular, se registra que uno de los múltiples asuntos que en el año 2019 motivaron jornadas de protesta de los sindicatos de la UNP, de sus funcionarios y contratistas, guardaba relación con el reconocimiento legal de la actividad de protección como de alto riesgo. En el marco de la negociación entre los sindicatos y la entidad se hizo evidente la necesidad de la creación de una ley que acredite tal condición para la actividad<sup>1</sup>.

Aunado a lo anterior, los sindicatos, trabajadores y contratistas de la UNP han denunciado que el mecanismo de la tercerización laboral en la entidad ha originado significativos inconvenientes en el reconocimiento de derechos de los contratistas, el retraso de los beneficios económicos y prestacionales para los agentes de protección y escoltas y sobrecostos para la Unidad. Realidad gravosa para los funcionarios a pesar de que, como lo certifica la misma UNP, los costos en los que incurrió la Unidad en 2020 eran superiores en aquellos casos en los que los agentes o escoltas son contratados a través de terceros y no directamente.

No menos importante para resaltar es la enorme inestabilidad que significa para los agentes de protección y escoltas, al suscribir el tipo de contrato laboral más precario de los existentes, el denominado “a terminación de obra”, modo contractual que no corresponde a la realidad del contrato. Esta circunstancia indefectiblemente incide negativamente en el sentido de pertenencia del trabajador con la institución y obviamente en la calidad del servicio. Además, entre muchos otros perjuicios, les impide por ejemplo acceder a créditos hipotecarios para obtener vivienda propia, aspiración legítima de cualquier trabajador.

Es importante analizar que, según el **tipo de vinculación** cuando se trata sobre la cantidad de agentes escoltas contratados por programas de tercerización podemos ver que éstos se han

<sup>1</sup> Tras acuerdo, escoltas de la Unidad de Protección levantaron su protesta pero siguen en máxima alerta Disponible en: <https://ail.ens.org.co/informe-especial/tras-acuerdo-escoltas-de-la-unidad-de-proteccion-levantaron-su-protesta-pero-siguen-en-maxima-alerta/>

incrementado en un 185% -Tabla 1- los últimos cuatro años, incluyendo que entre 2019 y 2020, 1192 los escoltas catalogados como relevantes fueron transferidos a vinculación directa con la UNP. Durante estos años se celebraron múltiples contratos con Unión Temporales de seguridad para la ejecución de estos lo que, sin duda, ha generado una dispersión amplia de los recursos de la Unidad y en el seguimiento y cuidado de la política de protección, propiciando que quienes son cuidadores no tengan garantías de hacer su tarea una profesión de carrera, fundamental para estos cargos.

En el mismo sentido, cuando se analiza la información expuesta por la Unidad Nacional de Protección en Audiencia Pública 27 de noviembre de 2020, se encuentra que el tipo de vinculación que tienen hoy los escoltas de la UNP -Tabla 2- se puede establecer que por lo menos el 80% en el año 2020 fueron contratados a través de tercerización laboral. Esta cifra es 7 puntos porcentuales menor a la registrada en 2016.

Tabla 1

AÑO	CANTIDAD DE CONTRATOS	CANTIDAD PROMEDIO DE ESCOLTAS FACTURADOS MES
2016	5	3523
2018	31	6121
2019	27	6134
2020	7	6518

Fuente UNP

Tabla 2

Balance por tipo de vinculación			
	Tercerizados	Vinculados	
Tercerizados 2016	3202	Vinculados 2016	473
Tercerizados 2020	6518	Vinculados 2020	1654
<b>Total</b>		<b>Tercerizados</b>	<b>Vinculados</b>
Total 2016	3675	87%	13%
Total 2020	8172	80%	20%

Fuente UNP, cálculos propios

El incremento de la tercerización llevo a que los costos de los servicios de escoltas y los gastos reembolsables (asumidos por el operador y reembolsados por la Unidad Nacional de Protección después) se incrementaran, debido a la matriz de costos de este modelo de contratación en un 230%.

Tabla 3

**SERVICIO DE ESCOLTAS + GASTOS REEMBOLSABLES**

AÑOS	TOTAL
2016	191.422.552.747
2017	266.982.441.688
2018	344.364.472.078
2019	442.802.357.141
2020 (A sep.)	349.625.513.279

Fuente UNP

Al indagar por el costo laboral de los agentes de mayor grado contratados de manera directa por la Unidad, en comparación con el costo erogado por cada contratista, se evidencia que ni siquiera en ese caso el costo del primero es superior al del segundo.

**Costos según tipo de vinculación**

Según información remitida por la Unidad Nacional de Protección en audiencia pública del 27 de noviembre, para el año 2016 el valor promedio de un escolta fijo oscilaba entre los \$5.272.479 y \$5.589.479 -Tabla 4-, según la zona de operación. El escolta relevante tenía un valor en la matriz de costos del personal tercerizado, que desapareció para el año 2020, al ser transferidos a la UNP con un costo promedio de \$ 3.732.197 en el cargo de Agente Escolta en la categoría 4070.

Para el caso de los agentes vinculados, como se muestra en la Tabla 5, El 73% de los escoltas y valor de contratación total, se encontraba en la categoría agente escolta 4070 con un valor promedio de \$ 3.732.197,00. Es preciso anotar que ninguno de los costos, como se puede ver comparando la Tabla 4 con la Tabla 5, de los agentes contratados directamente por la UNP supera el costo de los agentes tercerizados.

Así lo explicó la Unidad Nacional de Protección en oficio de respuesta OFI20-00031120 del 19 de noviembre de 2020 y que se cita a continuación:

“En cuanto al servicio de escolta contratado a través de operadores (Unión Temporal o Empresa de vigilancia), corresponde a:

En promedio un hombre de protección vinculado a través de una Unión Temporal o Empresa de vigilancia le cuesta a la UNP \$6.172.866.

Por su parte, seguidamente me permito indicar el costo de un agente escolta vinculado directamente a la entidad:

...  
\$ 3.730.000”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Respuesta del Director General de la Unidad Nacional de Protección del 19 de noviembre de 2020 a solicitud de información.

Tabla 4

Servicios tercerizados			
2016			
Zona	Cantidad promedio	Valor escolta fijo	Valor escolta relevante
1	908	\$ 5.589.479,00	\$ 3.512.890,00
2	535	\$ 5.272.474,00	\$ 3.326.215,00
3	469	\$ 5.272.474,00	\$ 3.326.215,00
4	591	\$ 5.272.474,00	\$ 3.326.215,00
5	699	\$ 5.589.479,00	\$ 3.512.890,00
2020			
Zona	Cantidad promedio	Valor escolta fijo	Valor escolta relevante
1	1411	\$ 6.172.868,00	-
2	1006	\$ 6.172.868,00	-
3	880	\$ 6.172.868,00	-
4	1313	\$ 6.172.868,00	-
5	1908	\$ 6.172.868,00	-

Fuente UNP

Tabla 5

Tabla vinculados					
Cargo	Categoría	Cantidad 2016	Valor 2016	Cantidad 2020	Valor 2020
Agente protección	4071-16	199	\$ 2.392.214,00	198	\$ 2.948.027,00
Agente protección	4071-20	7	\$ 2.647.683,00	7	\$ 3.262.853,00
Agente protección	4071-23	6	\$ 3.232.328,00	6	\$ 3.984.121,00
Agente Escolta	4070	0		1192	\$ 3.732.197,00
Oficial protección	3137-10	51	\$ 2.503.327,00	66	\$ 3.084.957,00
Oficial protección	3137-11	111	\$ 2.639.072,00	100	\$ 3.252.243,00
Oficial protección	3137-13	65	\$ 2.984.374,00	55	\$ 3.677.770,00
Oficial protección	3137-14	20	\$ 3.093.380,00	17	\$ 3.812.104,00
Oficial protección	3137-15	10	\$ 3.232.965,00	9	\$ 3.984.121,00
Oficial protección	3137-16	3	\$ 3.652.809,00	3	\$ 4.501.512,00
Oficial protección	3137-17	0	\$ 3.910.422,00	0	\$ 4.818.976,00
Oficial protección	3137-18	1	\$ 4.297.223,00	1	\$ 5.295.647,00

En otras respuestas puede constatar que el costo mensual de un oficial de protección contratado directamente y con grado 18, el más alto posible, fue en 2020 de cinco millones

doscientos noventa y cinco mil seiscientos cincuenta y dos pesos (\$ 5.295.652), mientras que “el costo de un hombre de protección contratado a través de Unión Temporal o Empresa de Vigilancia es de \$6.172.868 más el valor de los desplazamientos, el cual no puede superar el 7.9% de la facturación”.

**6. Informe cuanto le cuesta a la UNP un hombre de protección a agente escolta vinculado directamente a la entidad y cuanto cuesta contratado a través de una Unión Temporal o Empresa de Vigilancia.**

El costo de un hombre de protección contratado a través de Unión Temporal o Empresa de Vigilancia es de \$6.172.868 más el valor de los desplazamientos, el cual no puede superar el 7.9% de la facturación.

En lo que respecta al costo de un hombre de protección vinculado directamente a la entidad:

CARGO	CÓDIGO	GRADO	TOTAL MENSUAL (AB + PS + CES + SS + PF) / 12
AGENTE DE PROTECCIÓN	4071	23	\$ 3.984.121
AGENTE DE PROTECCIÓN	4071	20	\$ 3.262.853
AGENTE DE PROTECCIÓN	4071	16	\$ 3.043.313
AGENTE ESCOLTA	4070	-	\$ 3.732.207

CARGO	CÓDIGO	GRADO	TOTAL MENSUAL (AB + PS + CES + SS + PF) / 12
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	22	\$ 3.608.216
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	20	\$ 3.262.853
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	18	\$ 3.181.900
CONDUCTOR MECÁNICO	4103	16	\$ 3.043.313
OFICIAL DE PROTECCION	3137	18	\$ 5.295.652
OFICIAL DE PROTECCION	3137	17	\$ 4.818.980
OFICIAL DE PROTECCION	3137	16	\$ 4.501.516
OFICIAL DE PROTECCION	3137	15	\$ 3.984.124
OFICIAL DE PROTECCION	3137	14	\$ 3.812.107
OFICIAL DE PROTECCION	3137	13	\$ 3.677.773
OFICIAL DE PROTECCION	3137	11	\$ 3.252.249
OFICIAL DE PROTECCION	3137	10	\$ 3.181.900
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 58.642.673</b>

En consecuencia, la información expuesta por la UNP en audiencia pública permite concluir que para la UNP y para el erario público resulta, en todo caso, más eficiente contratar de manera directa al personal requerido para adelantar las actividades de protección. A lo anterior se suma que, mientras que los agentes contratados directamente cuentan de estabilidad laboral y reconocimiento pleno y oportuno de derechos laborales, no necesariamente ello ocurre con los agentes contratados mediante terceros. Como puede constatar, a partir de cálculos entregados por la UNP, el costo de tercerizar un escolta es 1.65 veces el costo de contratarlo de manera directa.

**Efectos fiscales**

La información suministrada por la UNP en audiencia pública de la UNP, como se aprecia en la Tabla 6, para el año 2020, de costo total de \$ 6.172.867 que tuvo cada agente escolta tercerizado, sólo \$3.250.833, o sea el 53% correspondía a salario. El 23% correspondía a

prestaciones sociales y el 24% correspondían a rubros adicionales, un concepto de administración, imprevistos y utilidad del 15% y un IVA del 19%.

Tabla 6

SALARIO MINIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE DECRETO 2360 DE 2019	Unidad de medida	2020
Sueldo básico	2	\$ 1.755.606
Auxilio de transporte (Decreto 2361 de 2019)	1	\$ 102.854
Bono constitutivo de salario	1	\$ 185.394
Horas extras y/o trabajo suplementario		\$ 1.206.979
<b>TOTAL SALARIO</b>		<b>\$ 3.250.833</b>
Aportes seguridad social, parafiscales y factor prestacional		
ARL	6,96%	\$ 219.099
SALUD	0,00%	\$ 0
PENSIÓN	12,00%	\$ 377.757
CAJA DE COMPENSACION	4,00%	\$ 125.919
CESANTÍAS	8,33%	\$ 270.794
PRIMA DE SERVICIOS	8,33%	\$ 270.794
SALARIO MINIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE DECRETO 2360 DE 2019		
VACACIONES	4,17%	\$ 131.271
INTERESES SOBRE CESANTÍAS	12%	\$ 32.495
<b>TOTAL APORTES SEGURIDAD SOCIAL, PARAFISCALES Y FACTOR PRESTACIONAL</b>		<b>\$ 1.428.132</b>
VALOR SERVICIO PRESTADO POR ESCOLTA		
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 4.678.964</b>
ADICIONALES		\$ 558.938
AIU 15%		\$ 785.685
IVA 19 %		\$ 149.280
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 6.172.867</b>

Un ejercicio rápido permite establecer que el efecto fiscal de esta es propuesta es otorgar mayor espacio presupuestal al Gobierno Nacional para desarrollar una política de racionalización del gasto, ampliación en las tareas de protección y cumplir con preceptos del trabajo decente de la OIT.

**3. Marco Constitucional y Legal**

La UNP tiene por función articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. (Decreto 4065 de 2011).

En virtud de tal función, la UNP por medio de los agentes de protección o escoltas desarrolla el deber constitucional de protección de las personas “en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado” (Artículo 2 de la Constitución Política).

Para cumplir con sus funciones, los agentes de protección o escoltas ineludiblemente exponen su vida e integridad. Sin embargo, la legislación vigente carece, por una parte, de reglamentación que consagre el mencionado oficio como uno de alto riesgo laboral y, por otra parte, de normas que ordenen la vinculación formal de las personas que exponen su vida para proteger a sujetos que requieren especial protección por parte del Estado.

En lo que respecta al carácter de profesión u oficio de alto riesgo, el ordenamiento jurídico contempla en el Decreto Ley 2090 de 2003 algunas actividades que taxativamente se han reconocido jurídicamente como de alto riesgo laboral. A pesar de lo anterior, ni la señalada norma ni ninguna otra contemplan al oficio de agente de protección o escolta como uno de alto riesgo. Ahora bien, oficios semejantes, por su relación con el cuidado, custodia y garantía de derechos e integridad de las personas, como lo es el del personal del INPEC sí fueron consagrados como de alto riesgo.

**4. Articulado**

El proyecto de ley consta de 5 artículos que contienen el siguiente contenido: el Artículo 1º consagra el objeto de la ley. El artículo 2º identifica a las entidades obligadas para implementar la formalización laboral de agentes de protección y escoltas, es decir, el Ministerio del Interior y la UNP. El Artículo 3º fija el periodo para implementar la contratación directa de los agentes de protección y escoltas. Por su parte, el Artículo 4º reconoce el oficio de agente de protección o escolta como uno de alto riesgo laboral. Finalmente, el Artículo 5º. Vigencia y derogatorias.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 566 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY <u>566</u> DE 2021 - CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO 1</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FORTALECIMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR</b></p> <p>Artículo 1. <i>Denominación y Naturaleza Jurídica.</i> La Superintendencia del Subsidio Familiar es una entidad descentralizada de carácter técnico del orden nacional, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con <b>personería jurídica</b>, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, con patrimonio propio y sujeta al régimen jurídico dispuesto en el artículo 82 de la Ley 489 de 1998.</p> <p>Artículo 2. <i>Funciones y Facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar.</i> Modifíquese el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002, así:</p> <p>"3. Velar por el cumplimiento de las normas y principios relacionados con la eficiencia, eficacia, solidaridad, control de gestión y <b>transparencia</b> de las Cajas de Compensación Familiar o las entidades que estas constituyan, administren o participen, como asociados o accionistas."</p> <p>Artículo 3. <i>Facultades de Policía.</i> El personal de la Superintendencia del Subsidio estará sujeto al régimen legal de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público.</p> <p>El Superintendente, sus delegados y los jefes de oficina, o los cargos equivalentes de acuerdo con la reglamentación vigente, están investidos de carácter de Jefes de Policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de las normas sobre subsidio familiar.</p> <p>Artículo 4. <i>Titularidad de la Sanción.</i> La Superintendencia del Subsidio Familiar, previo el debido proceso, podrá imponer sanciones a las personas naturales o jurídicas relacionadas con el Sistema de Subsidio Familiar, que incluye entidades respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a sus representantes legales, administradores, empleados y revisores fiscales.</p>	<p>Artículo 5. <i>Procedimiento Administrativo Sancionatorio del Sistema de Subsidio Familiar.</i> La facultad administrativa sancionatoria de la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre las entidades sometidas a su inspección, vigilancia o control, sus administradores, asociados, revisores fiscales, funcionarios o empleados será de doble instancia y se sujetará a los principios y normas procedimentales establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, salvo por las normas especiales consagradas en la presente ley.</p> <p>Artículo 6. <i>Medidas cautelares en procedimientos administrativos y visitas.</i> En el momento de decretarse o durante el curso de una investigación administrativa o visita a una entidad vigilada, la Superintendencia del Subsidio Familiar estará facultada para adoptar las siguientes medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suspensión de administradores o revisores fiscales.</li> <li>2. Orden a los administradores de abstenerse temporalmente de ejecutar una orden proferida por los Consejos Directivos.</li> <li>3. La restricción para negociar activos de la entidad vigilada.</li> <li>4. Las medidas establecidas en los artículos 113 y 114 del Decreto-Ley 663 de 1993.</li> <li>5. Cualquier otra que fuere pertinente para evitar que se cause un perjuicio al Sistema de Subsidio Familiar y sus beneficiarios.</li> </ol> <p>Artículo 7. <i>Incumplimiento de órdenes.</i> Quien no haya acreditado oportunamente ante la Superintendencia del Subsidio Familiar el cumplimiento de órdenes que esta hubiere impartido deberá acreditar las razones que justifican el incumplimiento dentro del mismo plazo previsto para el cumplimiento de la orden. En caso contrario, la Superintendencia impondrá por medio de acto administrativo motivado la sanción correspondiente sin que sea necesario requerimiento previo o solicitud de explicaciones adicionales, señalando un nuevo plazo para acreditar el acatamiento de la orden incumplida. Contra este acto sólo procederá el recurso de reposición.</p> <p>Artículo 8. <i>Sanciones.</i> Modifíquese los numerales 16, 17 y 18 del artículo 24 la Ley 789 de 2002, los cuales quedarán así:</p> <p>"16. Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previo el debido proceso, multas sucesivas hasta de <b>ocho mil (8.000)</b> salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la sanción a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en esta Ley, cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia sobre violaciones legales reglamentarias o estatutarias. Estas sanciones serán canceladas con cargo al porcentaje de gastos administrativos previstos en esta ley de los ingresos del cuatro por ciento (4%), cuando se trate de sanciones institucionales.</p>
<p><b>En caso de que la sanción haya sido ocasionada por conducta negligente o dolosa de parte del órgano administrativo o uno de sus miembros, o del Revisor Fiscal, este deberá responder con su patrimonio personal.</b></p> <p>17. Imponer en desarrollo de sus funciones, las siguientes sanciones por violaciones legales, reglamentarias o estatutarias y no por criterios de administración como respeto a la autonomía:</p> <p>a) Amonestaciones escritas y sanciones pedagógicas convertibles en multas;</p> <p>b) Multas sucesivas graduadas según la gravedad de la falta, a los representantes legales y demás funcionarios de las entidades vigiladas, <b>hasta de dos mil (2.000)</b> salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria. El producto de éstas multas se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley,</p> <p>c. Multas sucesivas a las entidades vigiladas hasta por una suma equivalente a <b>entre mil (1.000) a ocho mil (8.000)</b> salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, las cuales serán cancelados con cargo a los gastos de administración y cuyo producto se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley.</p> <p>d. <b>Suspensión o remoción de representantes legales, revisores fiscales, miembros de juntas y consejos directivos y demás funcionarios del nivel directivo de las entidades vigiladas, en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Subsidio Familiar y/o instrucciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar.</b></p> <p>18. Sancionar con multas sucesivas hasta de <b>dos mil (2.000)</b> salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley, a los empleadores que incurran en cualesquiera de las siguientes conductas: no inscribir en una Caja de Compensación Familiar a todas las personas con las que tenga vinculación laboral, siempre que exista obligación; no pagar cumplidamente los aportes de las Cajas y no girar oportunamente los aportes y cotizaciones a la Caja de Compensación Familiar de acuerdo con las disposiciones legales; no informar las novedades laborales de sus trabajadores frente a las Cajas."</p> <p>Artículo 9. <i>Criterios de graduación de la sanción.</i> La Superintendencia del Subsidio Familiar tendrá en cuenta los siguientes criterios para efectos de graduar las multas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La mayor o menor gravedad de la infracción.</li> <li>2. La reincidencia en la comisión de la infracción.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. El grado de participación del infractor.</li> <li>4. Las justificaciones objetivas del infractor.</li> <li>5. La mayor o menor disposición de colaborar durante la investigación.</li> <li>6. La conducta procesal durante la investigación que ha dado lugar a la multa.</li> <li>7. El patrimonio del infractor.</li> <li>8. El beneficio obtenido por el infractor.</li> <li>9. El daño económico que se le hubiere ocasionado a la entidad o a terceros como consecuencia de la comisión de la infracción.</li> </ol> <p>Artículo 10. <i>Beneficios por colaboración.</i> La Superintendencia del Subsidio Familiar podrá conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren participado en conductas que violen la ley, las reglamentaciones, los estatutos o las instrucciones que esta imparta, en caso de que informen a la entidad acerca de la existencia de dicha conducta y/o colaboren con la entrega de información y de pruebas, incluida la identificación de los demás participantes.</p> <p>Este beneficio podrá ser concedido aun cuando la Superintendencia del Subsidio Familiar ya se encuentre adelantando la correspondiente actuación. Lo anterior, de conformidad con las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los beneficios podrán incluir la exoneración total o parcial de la multa que le sería impuesta. No podrán acceder a los beneficios el promotor de la conducta.</li> <li>2. La Superintendencia del Subsidio Familiar establecerá si hay lugar a la obtención de beneficios y los determinará en función de la calidad y utilidad de la información que se suministre, teniendo en cuenta los siguientes factores:</li> </ol> <p>a) La eficacia de la colaboración en el esclarecimiento de los hechos y en la represión de las conductas, entendiéndose por colaboración con las autoridades el suministro de información y de pruebas que permitan establecer la existencia, modalidad, duración y efectos de la conducta, así como la identidad de los responsables, su grado de participación y el beneficio obtenido con la conducta ilegal.</p> <p>b) La oportunidad en que las autoridades reciban la colaboración.</p> <p>Artículo 11. <i>Informes Semestrales.</i> Semestralmente el Superintendente presentará al Gobierno Nacional un informe detallado sobre las investigaciones realizadas en general, sobre la gestión del organismo y la que concierne a la organización, funcionamiento y presentación de servicios de las Cajas de Compensación Familiar.</p>

CAPÍTULO 2

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS RECURSOS Y GESTIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR

Artículo 12. Características Económicas del Subsidio Familiar. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 21 de 1982 así:

Los recursos provenientes de los aportes realizados por los empleadores con destino al Sistema del Subsidio Familiar que administren las cajas de compensación familiar cumplen una función social de bienestar del trabajador colombiano y su familia, y por lo tanto son inembargables.

El subsidio familiar tampoco podrá compensarse, deducirse ni retenerse salvo exista autorización expresa del trabajador beneficiario.

Parágrafo: Inclúyase como falta gravísima en el Código Disciplinario Único o la norma que lo modifique adicione o sustituya, cuando el servidor público solicite, ordene o realice un embargo de una cuenta de destinación específica de recursos del 4 % parafiscal, por deudas o pasivos adquiridos por la Caja de Compensación Familiar de programas y proyectos diferentes a la misionalidad propia del Sistema del Subsidio Familiar.

Artículo 13. Elección y periodo de los Revisores Fiscales. Modifíquese el artículo 48 de la Ley 21 de 1982, el cual quedará así:

Toda Caja de Compensación Familiar tendrá un Revisor Fiscal y su respectivo Suplente, elegidos por la Asamblea General, para un periodo institucional de cuatro (04) años y únicamente podrá ser reelegido por un periodo igual.

En todo caso, el revisor fiscal podrá ser removido en cualquier tiempo de acuerdo con las facultades del órgano mayor de la corporación, quien lo elige.

El Revisor Fiscal reunirá las calidades y requisitos que la Ley exige para ejercitar estas funciones.

El periodo institucional del Revisor Fiscal iniciará dos (2) años después del periodo institucional del Consejo Directivo.

Artículo 14. Conformación de Consejos Directivos. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 21 de 1982 el cual quedará así:

"Los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar estarán compuestos por diez miembros principales y sus respectivos suplentes, elegidos por un periodo institucional de cuatro (4) años y únicamente podrán ser reelegidos por un periodo igual.

El Consejo Directivo estará integrado así:

- 1. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los empleadores afiliados.
2. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los beneficiarios del subsidio familiar.

Todos los miembros tendrán iguales derechos y obligaciones y ninguno podrá pertenecer a más de un consejo directivo.

PARAGRAFO. Los Consejos Directivos requerirán de una mayoría simple de sus miembros para tomar determinaciones concernientes a:

- 1. Elección del director;
2. Aprobación del presupuesto anual de ingresos y egresos;
3. Fijación de la cuota del subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, cuando ella resultara de la asignación de un porcentaje superior al previsto en el artículo 43 para ese propósito;
4. Aprobación de los planes y programas de inversión y organización de servicios que debe adelantar el director administrativo.
5. Aprobar u objetar los balances, estados financieros y cuentas de fin de ejercicio y considerar los informes generales y especiales que presente el director administrativo, para su remisión a la asamblea general.

Artículo 15. Inhabilidad de los Consejeros Directivos. Los Consejeros Directivos de las Cajas de Compensación Familiar que hayan sido sancionados con remoción del cargo no podrán hacer parte de un órgano de decisión de una Caja de Compensación Familiar por cuatro (4) años.

Artículo 16. Directores Administrativos Suplentes. Las Cajas de Compensación deberán tener mínimo un Director Administrativo suplente, los cuales deberán cumplir los mismos requisitos y forma de elección para el Director Administrativo principal.

CAPÍTULO 3

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 17. Régimen de Transición. Los periodos dispuestos en la presente Ley aplicarán a partir de las siguientes elecciones de Consejos Directivos y Revisores Fiscales.

La elección de todos los Revisores Fiscales siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley se hará por dos (2) años, los cuales no serán tenidos en cuenta para la prohibición de reelección establecida en el artículo 13 de la presente Ley.

Los Consejeros Directivos que a la entrada en vigencia de la presente Ley hayan sido Consejeros por más de un periodo no podrán ser reelegidos.

Las Cajas de Compensación deberán realizar las reformas estatutarias necesarias dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 18. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Handwritten signatures and names of congress members, including Juan B. Chacabarro and Jorge Bonaldetti.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El presente proyecto de ley busca actualizar la Ley 21 de 1982 y la Ley 789 de 2002, normatividad del Sistema de Subsidio Familiar, así como dictar otras disposiciones para fortalecer la protección del sistema del subsidio familiar y a la Superintendencia del Subsidio Familiar para que esta pueda ejercer una mejor inspección, vigilancia y control sobre los entes vigilados.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto no pretende efectuar una reforma integral al régimen del Subsidio Familiar. Se trata más bien de modificar aquellas normas que requieren de una actualización para fortalecer la Superintendencia de Subsidio Familiar en aras de asegurar el buen funcionamiento del Sistema. El proyecto consta de tres capítulos, así:

- Capítulo I. Fortalecimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Consagra la naturaleza jurídica de la Superintendencia, establece facultades y funciones, incluye disposiciones garantistas sobre el régimen sancionatorio, actualiza las sanciones, crea criterios de graduación de las sanciones, beneficios por colaboración y establece la obligación de informes semestrales al Gobierno.
- Capítulo II. Medidas de Protección a los Recursos y Gestión del Subsidio Familiar. Establece la inembargabilidad de los recursos del 4%, limita el periodo de reelección de los Revisores Fiscales y Consejeros Directivos, y crea una inhabilidad para Consejeros Directivos.
- Capítulo III. Artículos Transitorios. Establece las vigencias y derogatorias.

<p><b>III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.</b></p> <p>El Sistema de Subsidio Familiar se ha convertido en uno de los pilares del Estado Social de Derecho Colombiano. Este proyecto de ley soluciona varios problemas que actualmente adolece el sistema, fortaleciendo a la Superintendencia de Subsidio Familiar para que pueda cumplir a cabalidad sus fines constitucionales y legales.</p> <p>Existen dos grandes ejes en las normas planteadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento de la Superintendencia de Subsidio Familiar</li> <li>2. Medidas de protección a los recursos y gestión del Subsidio Familiar</li> </ol> <p><b>1. FORTALECIMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR</b></p> <p>El presente proyecto busca fortalecer la Superintendencia de Subsidio Familiar para que se ajuste mejor al sector e instituciones que supervisa, de forma más independiente y con sanciones más fuertes. Para esto se proponen dos medidas principales: otorgarle personería jurídica y actualizar su régimen sancionatorio. A continuación, se explican las dos medidas.</p> <p><b>1.1 Personería Jurídica</b></p> <p><b>A. ANTECEDENTES</b></p> <p><b>De la creación y naturaleza jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar</b></p> <p>La Ley 25 de 1981 creó la Superintendencia del Subsidio Familiar, como una entidad del orden Nacional, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ejerciendo sus funciones de conformidad con las instrucciones del Presidente de la República y con las políticas laborales y de seguridad social adoptadas por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social<sup>1</sup>. La mencionada</p> <p><small><sup>1</sup> Originalmente, el artículo 1 de la Ley 25 de 1981, dispuso: "La Superintendencia de Subsidio Familiar fue creada como adscrita al Ministerio de Trabajo y Protección Social, como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo, cuya organización y funcionamiento se someten a las normas de la presente ley". Sin embargo, mediante sentencia No. 33 de 1982, fue declarado inexecutable el</small></p>	<p>Ley estableció las entidades sometidas a vigilancia de esta Superintendencia, así como su organización inicial, las funciones del Superintendente, del Secretario General y de las diferentes divisiones y secciones que para la época conformaban la estructura organizacional. Posteriormente la Ley 21 de 1982 "Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones", asignó funciones adicionales a esta entidad de Supervisión, las cuales fueron complementadas con las establecidas en el artículo 24 de la Ley 789 de 2002.</p> <p>Como entidad creada bajo el régimen de la Constitución Política de 1886, la Superintendencia de Subsidio Familiar, fue organizada inicialmente como una unidad administrativa especial con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta naturaleza jurídica fue revisada, conforme con dicho ordenamiento, por la Corte Suprema de Justicia – Sala Plena en los siguientes fallos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sentencia 32 del 27 de mayo de 1982. Radicación No. 913.</li> <li>- Sentencia 33 del 27 de mayo de 1982. Radicación No. 916.</li> <li>- Sentencia 36 del 3 de junio de 1982. Radicación No. 914.</li> <li>- Sentencia 69 del 6 de septiembre de 1982. Radicación No. 963<sup>2</sup>.</li> </ul> <p>Las sentencias 32 y 36 declaran exequible la Ley 25 de 1981 por los cargos de vicios de forma señalados por los demandantes, las sentencias 33 y 69 declaran ajustadas a la Constitución vigente algunas de las disposiciones o parcialmente exequibles e inexecutable como se observará adelante.</p> <p>Sobre la naturaleza jurídica de la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 27 de mayo de 1982, expediente 913, al revisar los vicios de forma en el trámite de la ley, observó:</p> <p><i>"Ciertamente es que en oportunidades el solo nombre dado a una entidad no es suficiente como identificación de su naturaleza jurídica y su carácter administrativo, porque estos dependen más de los elementos tipificados por la ley para cada uno de los organismos del Estado que de la denominación escogida para ellos. En el asunto</i></p> <p><small>texto señalado por resultar "incompatible organizar como entidad adscrita a un Ministerio, con el carácter de Superintendencia, una institución que al mismo tiempo participe de la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, que según la ley, por desarrollo de la Constitución, son entidades descentralizadas y no dependientes de la Administración nacional".</small></p> <p><small><sup>2</sup> Todas estas sentencias se encuentran publicadas en la Gaceta Judicial Constitucional Tomo 171, No. 2409. Enero a Diciembre de 1982.</small></p>
<p><i>sub índice, la demanda se apoya exclusivamente en el hecho de que el legislador, al crear la Superintendencia del Subsidio Familiar, le asignó personería jurídica y le concedió patrimonio autónomo, elementos que, por definición legal, son propios de los establecimientos públicos, de donde deduce que el ente administrativo originado por la Ley 25 de 1981 no es una superintendencia, como ella lo llama, sino un establecimiento público, y que por esa razón el trámite del respectivo proyecto ha debido hacerse en las Comisiones Octavas y no en las Comisiones Séptimas del Congreso, con lesión de las normas constitucionales que regulan ese procedimiento. Sin embargo, la Corte estima que el solo hecho de haber concedido personería jurídica y patrimonio autónomo a la Superintendencia creada, no es suficiente para aceptar que el legislador le hubiera sustituido su naturaleza de tal por la de un establecimiento público.</i></p> <p><b><u>La confusión en que incurrió el legislador en el caso que se examina provino de suponer que las unidades administrativas especiales, carácter que la Ley 25 le asigna a la Superintendencia del Subsidio Familiar, están dotadas de personería jurídica y autonomía patrimonial.</u></b> La Corte, al decidir la demanda contra el inciso 3º del artículo 1º del Decreto número 1050 de 1968, en sentencia de fecha 28 de abril de 1981 aclaró tal situación en estos términos: "Las Unidades Administrativas Especiales, tanto desde el punto de vista de las funciones a ellas atribuidas como desde el punto de vista de su organización y régimen, forman parte de la estructura bien de los ministerios, ora de los departamentos administrativos, en calidad de simples dependencias. Las entidades cuestionadas no están, pues, ni adscritas ni vinculadas a la Administración Central, son la Administración misma".</p> <p><i>Quinta. Se tiene, pues, como conclusión necesaria de las consideraciones precedentes, que la Ley 25 de 1981 creó una nueva superintendencia destinada a ejercer la vigilancia y el control sobre las Cajas de Compensación Familiar..."</i></p> <p>Adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 27 de mayo de 1982, expediente 916, indicó:</p>	<p><b><u>"Es así entonces como la Corte considera que resulta incompatible organizar como entidad adscrita a un Ministerio, con el carácter de Superintendencia, una institución que al mismo tiempo participe de la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, que según la ley, por desarrollo de la Constitución, son entidades descentralizadas y no dependientes de la Administración nacional, por lo cual es ilógico jurídicamente otorgarle a ella "personería jurídica" y, más que autonomía financiera, "patrimonio autónomo". Además, aumentarse (sic) la confusión y la incompatibilidad referidas, al establecer la Ley impugnada, en el artículo 1º que se analiza, que la Superintendencia del Subsidio Familiar, fuera de serlo y de contener elementos propios de un establecimiento público, tenga también el carácter de "unidad administrativa especial".</u></b></p> <p>La Corte estima entonces, que además de confusa y antitécnica (sic), es inconstitucional la frase del artículo 1º, que dice: "como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo". Quedará por lo tanto el artículo 1º de la siguiente manera:</p> <p><i>"Artículo 1º. Créase adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Superintendencia del Subsidio Familiar... cuya organización y funcionamiento se someten a las normas de la presente ley."</i></p> <p>El texto precedente, a juicio de la Corte, es exequible y ha de remitirse a la legislación orgánica vigente que enmarca la estructura y el funcionamiento general de las superintendencias." De esta forma la Superintendencia del Subsidio Familiar perdió su Personería Jurídica. Posteriormente, en 1991, la nueva Constitución Política determinó la estructura del Estado, estableciendo en el artículo 115, entre otros aspectos, que las Superintendencias forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, estructura regulada a través de la Ley 489 de 1998<sup>3</sup>.</p> <p><small><sup>3</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se explican las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"</small></p>

Por su parte, el artículo 211 de la Carta Magna dispuso que fuera a través de la Ley, donde se señalaran las funciones que el presidente de la República podría delegar en los Superintendentes.

En este sentido, la Ley 489 de 1998 confirió facultades suficientes al ejecutivo para organizar las Superintendencias sin o con personería jurídica. En relación con las primeras define a las Superintendencias como *"organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal. 4La dirección de cada superintendencia estará a cargo del Superintendente."*, y en el artículo 82 de la misma Ley define las Superintendencias con **personería jurídica** como *"entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos."*

Con la Ley 790 de 2002 *"Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República"*, con el fin de renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional y de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediatez en la atención de las necesidades de los ciudadanos, se fusionaron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, en un nuevo Ministerio denominado Ministerio de la Protección Social. A raíz de la escisión del Ministerio de la Protección Social, realizada a través de la Ley 1444 de mayo de 2011, esta Superintendencia pasó a ser una entidad adscrita al nuevo Ministerio del Trabajo, sin personería jurídica, integrante del Sector Administrativo del Trabajo. Atendiendo los fallos señalados y la posterior expedición de la Constitución Nacional de 1991 y las Leyes 489 de 1998 y 790 de 2002, la Superintendencia del Subsidio Familiar conserva no solo su denominación sino las características de las **Superintendencias sin personería jurídica** señaladas en el artículo 66 de la Ley 489 de 1998.

<sup>4</sup> Artículo 66 Ley 489 de 1998

Es así como, el artículo 3° del Decreto 2150 de 1992<sup>7</sup>, sometió a la inspección y vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar, a las siguientes entidades:

*"a) Cajas de Compensación Familiar;*  
*b) Las demás entidades recaudadoras y pagadoras del Subsidio Familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio;*  
*c) Las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar"*

Pese a que se trata de personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro y organizadas como corporaciones, el Estado asignó a las Cajas de Compensación Familiar<sup>8</sup> funciones de seguridad social y de administración de los recursos parafiscales originados en las cotizaciones que los empleadores o patronos les realizan y que deben reinvertirse en el sector<sup>9</sup>.

De otra parte, el ya mencionado Decreto 2150 de 1992, determinó como objetivos de la Superintendencia de Subsidio Familiar los siguientes:

*"1. Ejercer la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del Subsidio Familiar, con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes, los decretos y a los mismos estatutos internos de la entidad vigilada.*  
*2. Controlar las entidades vigiladas y velar por que cumplan con la prestación de los servicios sociales a su cargo, con sujeción a los principios de eficiencia y solidaridad, en los términos que establezca la ley;*  
*3. Dar especial atención, en el desempeño de sus funciones de inspección y vigilancia, a las prioridades que trace el Gobierno Nacional en el área de la seguridad social;*  
*4. Adoptar políticas de inspección y vigilancia orientadas a que las instituciones vigiladas se modernicen e incorporen desarrollos tecnológicos que aseguren un progreso adecuado de las mismas."*

<sup>7</sup> Por el cual se reestructura la Superintendencia del Subsidio Familiar  
<sup>8</sup> Artículo 39 de la Ley 21 de 1982  
<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-575 del 29 de octubre de 1992

Tal condición hace que la misma sea parte del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional y en tal sentido su organización se da en la forma de desconcentración administrativa y no bajo el régimen de descentralización administrativa que se tiene para las superintendencias con personería jurídica (Sentencia Corte Constitucional C-805 de 2006).

**Del subsidio familiar y las funciones de la Superintendencia de Subsidio Familiar**

De conformidad con la normatividad vigente la Superintendencia de Subsidio Familiar desarrolla funciones de inspección, vigilancia y control sobre el subsidio familiar, el cual en palabras de la Corte Constitucional<sup>5</sup> *"...han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Mirado desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social."*

Al revisar la Doctrina, se encuentran algunos antecedentes del Sistema Colombiano de Subsidio Familiar, en los cuales es claro que *"el origen y evolución del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia debe mirarse dentro del contexto más amplio de las etapas de nuestro sistema de seguridad social"*<sup>6</sup> el cual comenzó en 1945, siendo hasta 1962 que el Gobierno autorizó a las Cajas a crear obras de beneficio social con el fin de que su labor no se limitara al pago de subsidios en dinero.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 25 de 1981 que creó la Superintendencia de Subsidio Familiar y con la Ley 21 de 1982 que reorganizó totalmente el sistema de subsidio familiar, se institucionalizó una importante intervención estatal en el Sistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, las reformas estructurales de comienzo de la década de los 90 no dieron mayor importancia a las Cajas de Subsidio Familiar, concentrándose en otros aspectos del sistema de seguridad social que aún no habían sido reorganizados.

<sup>5</sup> Corte Constitucional Sentencia C-508 de 1997  
<sup>6</sup> Arenas Monsalve Garardo, El derecho Colombiano de la Seguridad Social. Legis, tercera edición.

En este sentido, tal y como lo establece el artículo 1° del Decreto 2595 de 2012<sup>10</sup>, la Superintendencia de Subsidio Familiar tiene a su cargo la Supervisión de las Cajas de Compensación Familiar, organizaciones y entidades *"recaudadoras y pagadoras"* del subsidio familiar, en cuanto al *"cumplimiento de este servicio"*, con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema de subsidio familiar, *"para que los servicios sociales a su cargo lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad en los términos señalados en la ley."*

Ahora bien, es importante señalar que las Cajas de Compensación Familiar, además de recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar, desarrollan dentro de sus funciones<sup>11</sup>, entre otras, las de prestación de servicios de salud, actividades financieras con sus empresas, trabajadores, independientes; administran, a través de los programas que a ellas corresponda, actividades de subsidio en dinero, recreación social, deportes, turismo, centros recreativos, programas de jornada escolar complementaria, educación y capacitación, lo cual significa un alto número de funciones sobre las cuales la Superintendencia debe realizar diversas acciones de inspección, vigilancia y control.

**B. CONSIDERACIONES PARA REGRESAR LA PERSONERÍA JURÍDICA A LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**

De acuerdo con la información poblacional<sup>12</sup> a junio de 2019, cuarenta y tres (43) Cajas de Compensación Familiar cubrieron una población de 21.060.756, de la cual 9.676.107 (45,9%) tenían condición de afiliados y 11.384.649 (54,05%) correspondían a personas a cargo de los afiliados. Esta cobertura poblacional se realizó a través de 674.684 empresas.

Para desarrollar las funciones de inspección, vigilancia y control que garanticen el derecho a más de veintidós millones de trabajadores, para el año 2019 la SSF cuenta con un presupuesto general asignado<sup>13</sup> de \$36.191.962.728 distribuido en \$29.191.962.728 para gastos de

<sup>10</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias.  
<sup>11</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 789 de 2002  
<sup>12</sup> Tomado de internet en <https://www.ssf.gov.co/transparencia/estadistica-general-del-ssf/informacion-poblacional> consulta realizada el 7 de agosto de 2019  
<sup>13</sup> Información tomada de la página oficial de la Superintendencia de Subsidio Familiar en: <https://www.ssf.gov.co/transparencia/presupuesto/presupuesto-general-asignado> (Consultado el 15/10/2019)

<p>funcionamiento y \$7.000.000.000 para gastos de inversión; presupuesto que es ejecutado a través de la Unidad ejecutora Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar. Las cifras presentadas muestran la relevancia que en el Sector Administrativo del Trabajo tiene la Superintendencia de Subsidio Familiar, ya que con las funciones asignadas y su presupuesto se garantiza el derecho no solo a la población trabajadora, sino también a sus familias; sin embargo, esta Superintendencia no cuenta con la posibilidad de auto administrarse y gobernarse independientemente.</p> <p>Como se mencionó anteriormente, la Ley 489 de 1998 concibió las Superintendencias como integrantes de la rama ejecutiva del poder público que cumplen funciones de inspección, vigilancia y control que pueden estar organizadas de dos formas: (i) Con autonomía administrativa, sin personería jurídica y con autonomía financiera (i) (Artículo 66) o (ii) Con personería jurídica y patrimonio propio (Artículo 82).</p> <p>Entonces, las Superintendencias organizadas de la primera forma, pertenecen al <u>sector central</u><sup>14</sup> y cuentan con la capacidad de auto administrarse, de autogobernarse de manera independiente y para el ejercicio de su función pueden administrar sus ingresos dada la autonomía financiera que les ha sido atribuida, pero no son sujeto de deberes y derechos por no contar con personería jurídica.</p> <p>Por otra parte, las Superintendencias organizadas de la segunda forma, son entidades <u>descentralizadas</u><sup>15</sup> que al contar con Personería Jurídica cuentan con la capacidad legal para ser sujeto de derechos y obligaciones. Esta característica amplía su autonomía y como consecuencias pueden ser admitidas en forma autónoma como sujeto procesal y al tener patrimonio propio no solamente administran sus ingresos, sino que tienen a su disposición un conjunto de bienes y recursos que son jurídicamente diferentes a los de la entidad a la cual se encuentra adscritas.</p> <p>La Superintendencia de Subsidio Familiar se encuentra organizada de la primera forma aquí expuesta, esto es con autonomía administrativa, sin personería jurídica y con autonomía</p> <p><small>14 Literal e) Artículo 38 de la Ley 489 de 1998 15 Literal</small></p>	<p>financiera, lo que obliga a identificar las necesidades jurídicas, técnicas, administrativas y financieras que permiten establecer la necesidad para modificar su organización actual, dotándola de personería (i) jurídica, (ii) autonomía administrativa y (iii) patrimonio independiente.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-727 de 2017 hizo alusión a los diversos modelos de organización administrativa, con las siguientes palabras:</p> <p><i>"En varios pronunciamientos la Corte ha ido decantando una jurisprudencia relativa al tema de los diversos modelos de organización administrativa, que ahora resulta oportuno reseñar brevemente:</i></p> <p><i>1. Mediante Sentencia T-024 de 1996, reiterada posteriormente en los fallos de constitucionalidad números C-496 de 1998 y C-561 de 1999, la Corte, con fundamento en la Constitución, distinguió los fenómenos administrativos de la descentralización, la desconcentración y la delegación, indicando que todos ellos son mecanismos de coordinación y organización de la estructura administrativa a los que se refieren los artículos 209 y 211 superiores, cuyos elementos constitutivos son los siguientes: "Sobre estos modelos de organización administrativa y sus elementos constitutivos la doctrina ha señalado:</i></p> <p><i>La Descentralización como uno de estos mecanismos busca "Transferir a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".</i></p> <p><i>"La descentralización presenta múltiples manifestaciones. Pero la que constituye objeto de nuestro interés, es la descentralización administrativa.</i></p> <p><i>"Para el profesor García Trevijano la descentralización está caracterizada por los siguientes elementos:</i></p> <p><i>"a) Transferencia de poderes de decisión a una persona jurídica de derecho público distinta del Estado; b) La existencia de una relación de tutela y no jerarquía. Pero existen igualmente, otros mecanismos idóneos para la transferencia de funciones. Uno de estos mecanismos lo constituye la desconcentración</i></p>
<p><i>La desconcentración en cierta medida es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.</i></p> <p><i>"La desconcentración así concebida, presenta estas características:</i></p> <p><i>"1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.</i></p> <p><i>"2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.</i></p> <p><i>"3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.</i></p> <p><i>"4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal".</i></p> <p><i>"El otro mecanismo, lo determina la Delegación. La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transformación de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia.</i></p> <p><i>"Todo lo anterior nos lleva a determinar los elementos constitutivos de la Delegación:</i></p> <p><i>"1. La transferencia de funciones de un órgano a otro.</i></p> <p><i>2. La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.</i></p> <p><i>3. La necesidad de la existencia previa de autorización legal.</i></p> <p><i>4. El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia."</i></p> <p>A partir de esta diferenciación y la mayor compatibilidad que supone el modelo administrativo descentralizado con las funciones de inspección y vigilancia a cargo de la Superintendencia del</p>	<p>Subsidio Familiar, se plantea la modificación de su naturaleza jurídica, adoptando la forma organizacional establecida en el artículo 82 de la Ley 489 de 1998 que dispone:</p> <p><i>"...las superintendencias con personería jurídica son entidades descentralizadas con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.</i></p> <p>La modificación de la naturaleza jurídica de la Superintendencia del Subsidio Familiar presenta entre otras, las siguientes ventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualiza su naturaleza jurídica a la señalada para el resto de Superintendencias de la Administración Pública Nacional. De las 10 Superintendencias organizadas en la actualidad, <u>solamente la Superintendencia del Subsidio Familiar carece de personería jurídica.</u></li> <li>• El otorgamiento de personería jurídica que impone su cambio de naturaleza, la ubica como una entidad del sector descentralizado por servicios de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, en tal sentido, <u>se le reconoce un grado de autonomía administrativa, financiera y patrimonial mayor o diferente a la señalada en el régimen actual.</u></li> <li>• Al contar con personería jurídica, la Superintendencia puede ser <u>sujeto de derechos y obligaciones, representada judicial y extrajudicialmente por el Superintendente del Subsidio Familiar</u> lo que ayudaría a reducir la cantidad de documentos y su trámite para su vinculación como parte demandante o demandada en cualquier trámite, proceso judicial o proceso administrativo</li> <li>• El reconocimiento de personería jurídica a la Superintendencia del Subsidio Familiar <u>no se opone a la delegación de las funciones de inspección y vigilancia de los servicios públicos a cargo del presidente de la República en la Superintendencia,</u> como ha sido señalado por la Corte Constitucional en su Sentencia C – 727 de 2000.</li> </ul>



- La especialización de la labor de inspección y vigilancia que ejerce la Superintendencia del Subsidio Familiar y su separación formal de las funciones de política asignadas al Ministerio del Trabajo, permiten establecer un esquema de independencia conveniente para su ejercicio, evitando posibles conflictos de interés en las funciones asignadas a ambos entes estatales.

Con el ánimo de lograr la mayor eficiencia y eficacia en la gestión a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, es necesario modificar su naturaleza jurídica con la finalidad de lograr la especialización de la labor de inspección y vigilancia que le corresponde ejercer frente a las Cajas de Compensación Familiar y su separación formal de las funciones de política asignadas al Ministerio del Trabajo, estableciendo con ello un esquema de independencia conveniente para su ejercicio y para el sector.

Es importante mencionar que la Carta Política en ninguna de sus disposiciones restringe al legislador su facultad de determinar y variar la estructura y naturaleza pública y por el contrario permite adecuarla en la forma que se estime más aconsejable, dentro del marco de la Constitución. Al respecto es importante traer a colación lo señalado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No. 8 de 1985, al estudiar las razones en que se fundamentó una demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del Decreto 1659 de 1978, manifestó lo siguiente:

*"(...) Se expresó en tales fallos que no es contrario a la Carta que la ley determine y modifique como a bien tenga la estructura de las Superintendencias y de las demás entidades administrativas, cuyo origen no se halla en la Constitución sino en la ley, ha de aceptar las disposiciones conforme a las cuales la Superintendencia de Notariado y Registro "continuará funcionando como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica y patrimonio autónomo" y su régimen presupuestal, de administración de personal y de contratos será el mismo que rige para los establecimientos públicos".*

*Tales disposiciones dan a la mencionada Superintendencia carácter híbrido, integrado por elementos que conforme al Decreto 1050 de 1968 serían contradictorios, puesto que algunos corresponden a las entidades adscritas a*

*Ministerios, otros a las "unidades administrativas especiales" y otros a los establecimientos públicos. Cualquiera que sea el mérito de esa mezcla a la luz de la técnica administrativa y de la coherencia de las normas legales, no cabe, por las razones expuestas en las dos indicadas sentencias de 1984, rechazarla en el plano constitucional.*

*Consecuente con lo expuesto en las sentencias 39 y 45 de 1984 y avanzando en la rectificación <sic> de las conclusiones de la número 33 de 1982, procederá la corporación a declarar exequible el artículo 1° del Decreto acusado. Por primera vez reconocerá así la constitucionalidad de los atributos de "unidad administrativa especial", "personería jurídica" y "patrimonio autónomo", como asignables a una Superintendencia".*

De acuerdo con la precitada sentencia, constitucionalmente no se encuentra prohibido que la ley determine y modifique como a bien tenga la estructura de las Superintendencias y de las demás entidades administrativas.

Las funciones de la Superintendencia no solamente se cifan a aquellas delegadas por el presidente, sino que también cumple funciones que le han sido asignadas expresamente por mandato legal.

**1.2 FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO**

La presente propuesta busca actualizar el régimen sancionatorio y consagrarlo en la Ley para que así sea un régimen claro y garantista, que motive el respeto y cumplimiento de los objetivos sociales del Sistema, sin dejar de lado los principios del debido proceso y legalidad por los que se rige nuestro país. Esto incluye criterios de graduación de las penas, beneficios para quien colabore en las investigaciones y actualización de los rubros de las multas. Frente a esto último, con la modificación propuesta, se ajusta una norma expedida hace cerca de 18 años, para actualizar los topes de las sanciones a imponer por infracciones al régimen del subsidio familiar por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar, así:

NORMA	CONDUCTA	SANCIÓN ACTUAL	SANCIÓN PROPUESTA
Ley 789 de 2002, artículo 24, numeral 16	Desobedecer las instrucciones u órdenes de la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre violaciones legales, reglamentarias o estatutarias.	Multas sucesivas hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la sanción.	Multas sucesivas de cien (100) a ocho mil (8.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción  En caso de que la sanción haya sido ocasionada por conducta negligente o dolosa de parte del órgano administrativo o uno de sus miembros, o del Revisor Fiscal, este deberá responder con su patrimonio personal.
Ley 789 de 2002, artículo 24, numeral 17	Violaciones legales, reglamentarias o estatutarias (respetando la autonomía empresarial)	a) Amonestación escrita	a) Amonestaciones escritas y sanciones pedagógicas convertibles en multas
		b) Multas a las personas naturales responsables de entre cien (100) y mil (1.000) salarios mínimos legales vigentes. (personas naturales)	b) Multas de las personas naturales responsables hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales vigentes.
		c) Multas a las entidades vigiladas hasta de diez mil (10.000) salarios mínimos legales vigentes.	c. Multas a las entidades vigiladas de entre mil (1.000) hasta ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
			d. Suspensión o remoción de representantes legales, revisores fiscales, miembros de juntas y consejos directivos y demás funcionarios del nivel directivo de las entidades vigiladas, en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o

NORMA	CONDUCTA	SANCIÓN ACTUAL	SANCIÓN PROPUESTA
			culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Subsidio Familiar y/o instrucciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar.
	Empleadores que: 1. No inscriben en las Cajas de Compensación Familiar a todos los trabajadores a los que tenga la obligación de afiliar 2. No pagar cumplidamente los aportes a las CCF o girar oportunamente aportes y cotizaciones 3. No informar novedades laborales de sus trabajadores a las CCF	Multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Multas sucesivas hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Como puede evidenciarse, el valor de las multas actuales, que además está calculado en salarios diarios, no corresponde al tamaño y envergadura de las Cajas de Compensación Familiar, y por lo tanto no cumplen su función de disuasión. Esta actualización monetaria de las sanciones es necesaria para poner a tono las facultades de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, sobre un régimen que confiere cobertura a más de 21 millones de colombianos entre trabajadores y beneficiarios y administra cuantiosos recursos parafiscales de destinación específica para el subsidio familiar, lo que justifica la intervención del Estado.

**1.3 MEDIDAS CAUTELARES**

Adicional a las medidas anteriormente expuestas, el proyecto consagra las medidas cautelares que puede imponer la Superintendencia del Subsidio Familiar en los procedimientos administrativos y visitas. Estas medidas ya han sido consagradas vía decreto y conceptos del Consejo de Estado, particularmente la aplicación de los artículos 113 y 114 del Decreto-Ley 633 de 1993, específicamente en el concepto 2435 de 10 de febrero de 2020 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así:

*“La Superintendencia del Subsidio Familiar es la autoridad competente para adoptar las medidas preventiva de la toma de posesión de una Caja de Compensación Familiar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las cuales pueden traer como consecuencias la reorganización empresarial de la Caja de Compensación Familiar de que se trate y la reestructuración de sus pasivos para de esta forma superar la situación crítica por la cual esté atravesando y normalizar su operación. Lo anterior conforme a las facultades conferidas por los artículos 17 y 24 numerales 19 y 23, de la ley 789 de 2002 y por el artículo 2°, numerales 18 y 22 del decreto 2595 de 2012, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 65 de la ley 715 de 2001, 68 de la ley 1753 de 2015 y 1° del Decreto 1015 de 2002, estas mismas normas y demás concordante desarrollan las funciones que deben ejercer la superintendencia del subsidio familiar durante el trámite de reorganización empresarial que se pueda generar por la adopción de medidas preventivas de la toma de posesión, conforme al artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.”*

**2. MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS RECURSOS Y GESTIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR**

- 1a. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado;
- 2a. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico;
- 3a. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa;
- 4a. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa;(la negrilla y el subrayado son fuera del texto original.).

Es de anotar, que las Cajas de Compensación Familiar fueron creadas con el fin de sobrellevar las cargas de los trabajadores de menores y bajos ingresos, pero esto no se refiere a los empleados de la Corporación sino a los beneficiarios del sistema de subsidio familiar y dada la normatividad del sistema del subsidio familiar (Ley 31/84, Ley 75/86, Ley 49/90, Ley 3/91, Ley 100/93, Ley 119/94 y demás normas concordantes) es evidente que no gozan de una plena autonomía y por ello se encuentran sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Las Cajas de Compensación Familiar son entes de especial naturaleza, que manejan una prestación social que surge de la relación entre empleadores y trabajadores y que benefician a estos últimos y a sus familias, además, el destino de los recaudos que realizan las Cajas de Compensación Familiar se encuentran perfectamente delimitados por la ley, no pudiendo modificar la especial destinación de dichos recursos, solo podrán distribuirlos, destinarlos o invertirlos en los términos de las disposiciones legales vigentes.

Esos recursos que administran las Cajas de Compensación tienen la triple condición: i) de prestación de la seguridad social ii) de mecanismo de redistribución del ingreso y iii) de función pública desde la óptica de la prestación del servicio, tal como señaló en la Sentencia C 629, expediente D-8397, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto, del 24 de agosto de 2011:

“En primer lugar se ha hecho referencia a la relación entre el subsidio familiar y los artículos 48 y 53 constitucionales. Así, se ha destacado que el subsidio familiar es una especie del género de la seguridad social. Igualmente se ha señalado que constituye un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que la cuota

**2.1 Inembargabilidad del 4%**

En Colombia el sistema del subsidio familiar surge a mediados del siglo pasado bajo un modelo que combina la protección laboral y la distribución del ingreso. La Ley 90 de 1946, fue la primera en prever el subsidio como una prestación facultativa que los empleadores podían asumir en beneficio de los asegurados obligatorios o que llegaran a establecerse por ley especial o en las convenciones colectivas de trabajo. Posteriormente el Decreto Legislativo 118 de 1957 le da el carácter de una obligación a cargo de determinados empleadores particulares y de algunas entidades oficiales que debía ser cubierto a los beneficiarios directamente por las respectivas empresas o por las cajas especiales organizadas por los empleadores. De esta manera el subsidio pasó a ser parte de la seguridad social y quedó incluido dentro de la denominación genérica de prestaciones sociales legales de los trabajadores. La Ley 58 de 1963 amplió la cobertura a los trabajadores del sector público y todos los de las empresas o patronos titulares de un patrimonio neto igual o superior a los cincuenta mil pesos. Sin embargo, el sistema no era uniforme pues hacía depender el monto del subsidio del tamaño de la empresa y permitía la creación de Cajas de Compensación exclusivas para los empleados de ciertos gremios. Sería la Ley 21 de 1982, la que fijaría el marco normativo actual bajo el cual todo trabajador dependiente es beneficiario del subsidio familiar sin importar la naturaleza de su empleador. Posteriormente, en el artículo 6° de la Ley 71 de 1988, se amplió la cobertura del sistema del subsidio familiar, a los pensionados, salvo en lo relacionado con el subsidio en dinero. Respecto a la naturaleza jurídica de los recursos de la seguridad social, esta Corporación ha sostenido que se tratan de recursos parafiscales, al respecto argumentó:

*“Las contribuciones parafiscales han sido definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado grupo y se utilizan en beneficio de ese mismo sector. Se trata de una forma de intervención del Estado en la economía destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. Es su afectación dirigida a un propósito específico la característica fundamental de estos recursos”.*

La Corte Constitucional se ha referido a las características de las contribuciones parafiscales, así:

monetaria “se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de unos niveles de ingreso precarios, que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes en alimentación, vestuario, educación y alojamiento”. Estos pronunciamientos previos fueron recogidos en la sentencia C-1173 de 2001, en la que se sostuvo que el subsidio familiar ostenta la triple condición de prestación de la seguridad social, mecanismo de redistribución del ingreso y función pública desde la óptica de la prestación del servicio.

Por otra parte, en numerosas sentencias de tutela se ha establecido la relación entre la cuota monetaria del subsidio familiar y el derecho al mínimo vital, especialmente porque sus destinatarios finales son niños y personas de la tercera edad” (Subrayado fuera de texto).

Vale la pena traer a colación, la Sentencia C629, expediente D-8397, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto, del 24 de agosto de 2011, que destacó las características del subsidio familiar:

*“Del análisis de la legislación vigente sobre la materia, esta Corporación ha destacado como características fundamentales del subsidio familiar las siguientes:*

- Es una prestación social, porque su finalidad no es la de retribuir directamente el trabajo -como sí lo hace el salario-, sino la de subvencionar las cargas económicas del trabajador beneficiario.
- Se paga en dinero, servicios y especie ya sea mediante una cuota monetaria, el reconocimiento de géneros distintos al dinero o mediante la utilización de obras y programas sociales que organicen las Cajas de Compensación Familiar, respectivamente.
- Se paga a los trabajadores activos y también a los pensionados, salvo en lo relacionado con el subsidio en dinero al cual éstos últimos no tienen derecho por mandato de la ley.
- Tiene por objetivo fundamental la protección integral de la familia y puede ser considerado una concretización del mandato contenido en el artículo 42 constitucional, a cuyo tenor “el Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia”.

- Constituye una valiosa herramienta para la consecución de los objetivos de la política social y laboral del Gobierno, pues es un instrumento para alcanzar la universalidad de la seguridad social, de conformidad con lo señalado en el artículo 48 constitucional.
- Se provee a partir de los recursos aportados por los empleadores a las cajas de compensación familiar.
- Es recaudado, distribuido y pagado por las cajas de compensación familiar que además están en la obligación de organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar."

Teniendo en cuenta que estos recursos pertenecen a la seguridad social, gozan de una destinación específica asignada por ley, y que en numerosas sentencias de tutela se ha establecido la relación entre la cuota monetaria del subsidio familiar y el derecho al mínimo vital, especialmente porque sus destinatarios finales son niños y personas de la tercera edad, que son inembargables.

Si bien el subsidio familiar no está catalogado como un derecho fundamental por sí solo, sí trasciende a esta órbita, pues en ellos se encuentran involucrados los niños, adultos mayores, discapacitados y desempleados. Al respecto, la sentencia T-046 de 1992, expresó:

*"El Subsidio Familiar que se entrega a las personas pertenecientes a los sectores más pobres de la población, en la medida que busca dar ayuda a los niños cuyos padres no cuentan con los medios económicos suficientes para satisfacer todas sus necesidades, se conecta con el DERECHO AL MÍNIMO VITAL que es protegido tuteladamente. Además, al tenor del artículo 44 de la Constitución, los niños gozan de protección especial y entre sus derechos fundamentales se encuentran: la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social y la alimentación equilibrada. Los niños beneficiarios del Subsidio merecen especial protección por el sólo hecho de ser niños. El Subsidio Familiar, prestación social del régimen de la seguridad social, adquiere el carácter de fundamental tratándose de menores de edad"*

Esta posición ha sido ratificada por el Honorable Magistrado Doctor HUMBERTO SIERRA PORTO, en sentencia C-629/2011, que expresa:

*"Por otra parte, en numerosas sentencias de tutela se ha establecido la relación entre la cuota monetaria del subsidio familiar y el derecho al mínimo vital, especialmente porque sus destinatarios finales son niños y personas de la tercera edad"*

*Por lo tanto, ha reconocido que, si bien se trata de una prestación social de carácter económico, que en principio no es susceptible de protección por medio de la acción de tutela, cuando ha se trata de menores de edad o de personas de la tercera edad adquiere el carácter de derecho fundamental y la garantía constitucional se convierte en el mecanismo idóneo para exigir su pago."*

Así las cosas, el subsidio familiar cumple una importante función social frente al trabajador colombiano y su familia, la cual queda consagrada junto con la inembargabilidad de este recurso.

**2.2 Mayor democratización y responsabilidad para los Revisores Fiscales y Consejos Directivos**

El presente proyecto de ley también propone medidas para proteger el sistema del subsidio familiar y sus recursos a través de la democratización y responsabilización de los órganos directivos de las Cajas de Compensación Familiar. Para esto, se plantea la prohibición de más de una reelección para Consejeros Directivos y Revisores Fiscales, periodos institucionales intercalados en los mencionados cargos, y la creación de una inhabilidad por 4 años de dirigir una Caja para quienes hayan sido sancionados por conducta dolosa. Además, se soluciona un problema operativo de mayorías en la toma de decisiones de las Cajas de Compensación, exigiendo mayoría simple sobre calificada. Estas medidas evitarán que los órganos de decisión sean cooptados por determinados individuos, y que las decisiones fundamentales para las Cajas puedan ser tomadas adecuadamente. Es importante resaltar que las Cajas de Compensación Familiar no son una empresa cualquiera, sino que cumplen una función social. Por lo tanto, se debe asegurar que su administración no se convierta en meramente un negocio lucrativo y monopólico para quienes tienen intereses sino que sean más abiertas y democráticas, más balanceadas y responsables.

**IV. MARCO JURÍDICO**

A continuación, se citan las normas y conceptos principales que rigen el Sistema del Subsidio Familiar y la Superintendencia del Subsidio Familiar.

- Ley 25 de 1981, "Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones"
- Ley 21 de 1982 "Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones."
- Ley 789 de 2002 "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo"
- Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015
- Decreto 784 de 1989
- Decreto 682 de 2014
- Decreto 3667 de 2004
- Decreto 2595 de 2012
- Decreto 2581 de 2007
- Decreto 1746 de 2000
- Decreto 1533 de 2019
- Decreto 046 de 2020
- Sentencia C-440 de 2001 de la Corte Constitucional
- Concepto 46841 de 2004 de la Secretaría Distrital de Educación
- Circular 1 de 2002 del Departamento Administrativo de la Función Pública

**V. IMPACTO FISCAL**

Como el presente proyecto de Ley, no ordena un gasto adicional o una reducción de ingresos del presupuesto general de la nación, no genera ningún impacto fiscal y por tal razón no se

hace necesario agotar el trámite de análisis y aprobación previa por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a que se refiere el artículo 7 de la Ley 819 de 2003

Cordialmente,



*Jennifer Arias Falla*  
**JENNIFER ARIAS FALLA**  
 Representante a la Cámara

*María Cristina Soto de Gómez*  
**MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ**  
 Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 567 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar la formación empresarial, alivio de liquidez y acceso a compras públicas.*

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley ____ de 2021</p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar la formalización empresarial, alivio de liquidez y acceso a compras públicas”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Decreta:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Incentivos para la integración y el descuento de los aportes a Seguridad Social en el Régimen SIMPLE</b> – Modifíquese parcialmente y adiciónese un párrafo transitorio al artículo 903 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 903. Creación del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple.</b> Créese a partir del 1 de enero de 2020 el impuesto unificado que se pagará bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple, con el fin de reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen previsto en el presente Libro.</p> <p>El impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de declaración anual y anticipo bimestral, que sustituye el impuesto sobre la renta, e integra el impuesto nacional al consumo y el impuesto de industria y comercio consolidado, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo. El impuesto de industria y comercio consolidado comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y las sobretasas bomberil que se encuentran autorizadas a los municipios.</p> <p>Este sistema también integra los aportes del empleador a pensiones y a salud, mediante el mecanismo del crédito tributario.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en uso de sus facultades, podrá registrar en el presente régimen de manera oficiosa a contribuyentes que no hayan declarado cualquiera de los impuestos sobre la renta y complementarios, sobre las ventas, al consumo y/o el impuesto de industria y comercio consolidado. La inscripción o registro, podrá hacerse en el Registro Único Tributario (RUT) de manera masiva, a través de un edicto que se publicará en la página web de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) informará a las autoridades municipales y distritales, mediante resolución, el listado de los contribuyentes que se acogieron al Régimen Simple de Tributación - Simple, así como aquellos que sean inscritos de oficio.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> El Gobierno nacional reglamentará el intercambio de información y los programas de control y fiscalización conjuntos entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las autoridades municipales y distritales, <b>así como de las administradoras y operadoras del Régimen de Seguridad Social y Pensiones a que haya lugar.</b></p>	<p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> Los contribuyentes que opten por acogerse al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple deberán realizar los respectivos aportes al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social de conformidad con la legislación vigente, y estarán exonerados de aportes parafiscales en los términos del artículo 114-1 del Estatuto Tributario.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4o.</b> El valor de los aportes al Sistema General de Pensiones y a salud en el Sistema General de Seguridad Social a cargo del empleador que sea contribuyente del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple, se podrán tomar como un descuento tributario en los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral Simple de que trata el artículo 910 de este Estatuto. Para los aportes al Sistema General de Pensiones, el descuento no podrá exceder el valor del anticipo bimestral a cargo del contribuyente perteneciente a este régimen; y para los aportes al Sistema de Seguridad Social, el descuento será del 25% de lo aportado en salud. La parte que corresponda a este régimen de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.</p> <p>El exceso originado en el descuento de que trata este párrafo, podrá tomarse en los siguientes recibos electrónicos del anticipo bimestral SIMPLE a aquel en que se realizó el pago de dichos aportes en pensiones y salud. Para la procedencia del descuento, el contribuyente del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple debe haber efectuado el pago de los aportes mencionados antes de presentar el recibo electrónico del anticipo bimestral Simple de que trata el artículo 910 de este Estatuto.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO:</b> la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá reglamentar e implementar antes del 31 de diciembre de 2023 para iniciar en el año gravable 2024 un mecanismo de integración, en un solo pago, de las obligaciones que por concepto de Seguridad Social, Pensiones y otros parafiscales deban pagar los contribuyentes con el recibo electrónico del régimen simple de tributación - SIMPLE. Dicha medida tendrá como propósito agilizar el recaudo y reducir costos de transacción para los contribuyentes inscritos en el régimen SIMPLE.</p> <p><b>Artículo 2°. Temporalidad de inscripción en el Régimen Simple</b> - Modifíquese parcialmente artículo 909 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 909. Inscripción al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - simple.</b> Los contribuyentes que opten por acogerse al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE deberán inscribirse en el Registro Único Tributario (RUT) como contribuyentes del SIMPLE hasta el 31 de mes de marzo del año gravable para el que ejerce la opción. Para los contribuyentes que se inscriban por primera vez en el Registro Único Tributario (RUT), deberán indicar en el formulario de inscripción su intención de acogerse a este régimen. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), consolidará mediante Resolución el listado de contribuyentes que se acogieron al régimen simple de tributación - SIMPLE. Para subsanar el pago del anticipo bimestral correspondiente al bimestre anterior a su inscripción, deberán los contribuyentes incluir los ingresos en el primer recibo electrónico SIMPLE de pago del anticipo bimestral, sin que se causen sanciones o intereses.</p>																														
<p>Quienes se inscriban como contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE no estarán sometidos al régimen ordinario del impuesto sobre la renta por el respectivo año gravable. Una vez ejercida la opción, la misma debe mantenerse para ese año gravable, sin perjuicio de que para el año gravable siguiente se pueda optar nuevamente por el régimen ordinario, antes del último día hábil del mes de enero del año gravable para el que se ejerce la opción.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá establecer mecanismos simplificados de renovación de la inscripción del Registro Único Tributario (RUT).</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Quienes inicien actividades en el año gravable, podrán inscribirse en el régimen SIMPLE en el momento del registro inicial en el Registro Único Tributario (RUT).</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.</b> Únicamente por el año 2020, quienes cumplan los requisitos para optar por este régimen podrán hacerlo hasta el 31 de julio de dicho año. Para subsanar el pago del anticipo bimestral correspondiente a los bimestres anteriores a su inscripción, deberán incluir los ingresos en el primer recibo electrónico SIMPLE de pago del anticipo bimestral, sin que se causen sanciones o intereses.</p> <p>Si en los bimestres previos a la inscripción en el régimen simple de tributación, el contribuyente pagó el impuesto al consumo y/o el impuesto de industria y comercio y avisos y tableros, impuesto sobre las ventas - IVA o estuvo sujeto a retenciones o auto retenciones en la fuente, por su actividad empresarial, dichas sumas podrán descontarse del valor a pagar por concepto de anticipo de los recibos electrónicos del Simple que sean presentados en los bimestres siguientes.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o.</b> Quienes a la entrada en vigencia de la presente ley hayan cumplido con los requisitos para optar por el régimen SIMPLE y se hayan inscrito dentro de los plazos establecidos para el efecto, no tendrán que volver a surtir dicho trámite para el año 2020. Lo anterior, siempre que los contribuyentes quieran continuar en el régimen SIMPLE durante dicha vigencia.</p> <p><b>Artículo 3°. Tiempos de aprobación de la tarifa consolidada simple por parte de los Concejos Municipales</b> - Modifíquese parcialmente el párrafo transitorio del artículo 907 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 907. Impuestos que comprenden e integran el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - simple.</b> El impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE comprende e integra los siguientes impuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impuesto sobre la renta;</li> <li>2. Impuesto nacional al consumo, cuando se desarrollen servicios de expendio de comidas y bebidas;</li> <li>3. Impuesto de industria y comercio consolidado, de conformidad con las tarifas determinadas por los consejos municipales y distritales, según las leyes vigentes. Las tarifas del impuesto de industria y comercio consolidado se</li> </ol>	<p>entienden integradas o incorporadas a la tarifa SIMPLE consolidada, que constituye un mecanismo para la facilitación del recaudo de este impuesto.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los concejos municipales y distritales deberán proferir acuerdos con el propósito de establecer las tarifas únicas del impuesto de industria y comercio consolidado, aplicables bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE.</b></p> <p>Los acuerdos que proferan los concejos municipales y distritales deben establecer una única tarifa consolidada para cada grupo de actividades descritas en los numerales del artículo 908 de este Estatuto, que integren el impuesto de industria y comercio, complementarios y sobretasas, de conformidad con las leyes vigentes, respetando la autonomía de los entes territoriales y dentro de los límites dispuestos en las leyes vigentes.</p> <p>A partir del 1 de enero de 2021, todos los municipios y distritos recaudarán el impuesto de industria y comercio a través del sistema del régimen simple de tributación - SIMPLE respecto de los contribuyentes que se hayan acogido al régimen SIMPLE. Los municipios o distritos que a la entrada en vigencia de la presente ley hubieren integrado la tarifa del impuesto de industria y comercio consolidado al Régimen Simple de Tributación (Simple), lo recaudarán por medio de este a partir del 1 de enero de 2020.</p> <p><b>Artículo 4°. Incentivos a las compras públicas para las Mipymes</b> – Modifíquese el párrafo 3° y adiciónese un párrafo al artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, desarrollado por el artículo 2.2.2.46.1.7 del Decreto 1074 de 2015, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 3°. Las tarifas correspondientes al registro único de proponentes que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio quedarán establecidas de la siguiente forma:</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Ingresos brutos anuales (UVT)</th> <th colspan="4">Conceptos RUP (UVT)</th> </tr> <tr> <th>Igual o superior</th> <th>Inferior</th> <th>Inscripción y renovación</th> <th>Actualización</th> <th>Certificados</th> <th>Copias</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>44.769</td> <td>5</td> <td>2</td> <td>0.6</td> <td>0.08</td> </tr> <tr> <td>44.769</td> <td>431.196</td> <td>10</td> <td>4</td> <td>1</td> <td>0.08</td> </tr> <tr> <td>431.196</td> <td>-</td> <td>16</td> <td>9</td> <td>1.4</td> <td>0.08</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Parágrafo 4°. Para las Mipymes que por primera vez contraten públicamente con el Estado se aplicarán los siguientes beneficios:</b></p> <p><b>4.1 Para las Mipymes que celebren al menos dos contratos públicos en un mismo año se efectuará un descuento del treinta por ciento (30%) para efectos de renovación de matrícula mercantil en el próximo año.</b></p> <p><b>4.2 Para las Mipymes que al próximo año de obtener este descuento celebren de nuevo al menos dos contratos públicos en dicho año, se efectuará un descuento del quince por ciento (15%) para efectos de renovación de matrícula en el año subsiguiente.</b></p> <p><b>Artículo 5°. Pagos por concepto de IVA</b> - Modifíquese parcialmente el artículo 600 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, el cual quedará así:</p>	Ingresos brutos anuales (UVT)		Conceptos RUP (UVT)				Igual o superior	Inferior	Inscripción y renovación	Actualización	Certificados	Copias	0	44.769	5	2	0.6	0.08	44.769	431.196	10	4	1	0.08	431.196	-	16	9	1.4	0.08
Ingresos brutos anuales (UVT)		Conceptos RUP (UVT)																													
Igual o superior	Inferior	Inscripción y renovación	Actualización	Certificados	Copias																										
0	44.769	5	2	0.6	0.08																										
44.769	431.196	10	4	1	0.08																										
431.196	-	16	9	1.4	0.08																										

**ARTÍCULO 600. PERIODO GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS.**

El período gravable sobre el impuesto sobre las ventas será así:

1. **Declaración bimestral** para aquellos responsables de este impuesto, grandes contribuyentes y aquellas personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean iguales o superiores a noventa y dos mil (92.000) UVT y para los responsables de que tratan los artículos 477 y 481 de este Estatuto. Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; y noviembre-diciembre.
2. **Declaración cuatrimestral** para aquellos responsables de este impuesto, personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean inferiores a noventa y dos mil (92.000) UVT. Los períodos cuatrimestrales serán enero-abril; mayo-agosto; y septiembre-diciembre.

**Parágrafo 1. Los pagos por concepto de IVA se realizarán después de los dos meses siguientes a la presentación de la declaración bimestral o cuatrimestral, dependiendo de cuál sea el caso. Si la declaración se realiza de manera extemporánea, el pago debe ser inmediato.**

**Parágrafo 2. En el caso de liquidación o terminación de actividades durante el ejercicio, el período gravable se contará desde su iniciación hasta las fechas señaladas en el artículo 595 de este Estatuto.**

Cuando se inicien actividades durante el ejercicio, el período gravable será el comprendido entre la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período de acuerdo con el numeral primero del presente artículo.

**En el caso de las Mipymes, cuando inicien actividades comerciales, el período gravable será el comprendido inmediatamente después de la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período de acuerdo al numeral primero del presente artículo.**

En caso de que el contribuyente, de un año a otro, cambie de período gravable, deberá informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



**CATALINA ORTIZ LALINDE**

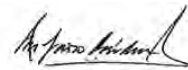
Representante a la Cámara

Alianza Verde



**Armando Zabarain D'Arce**

Representante a la Cámara –  
Departamento del Atlántico



**JHON JAIRO CÁRDENAS MORAN**

Representante a la Cámara

Proyecto de Ley \_\_\_\_ de 2021

**"Por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar la formalización empresarial, alivio de liquidez y acceso a compras públicas"**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETIVO**

Este proyecto de ley tiene como principal finalidad el contribuir al arduo proceso de reactivación económica del país. Entendiendo esta situación como un asunto complejo de alto interés público y de relevante relación con otras problemáticas, tales como la pobreza o la salud individual; la reactivación económica se convierte entonces en esa meta necesaria y trazada por el Gobierno para recuperar a largo plazo una senda económica de crecimiento que permita mitigar los problemas públicos de mayor importancia.

Vale la pena, pues, comenzar definiendo el concepto de reactivación o recuperación económica, el cual según diversos organismos multilaterales, entre éstos el Banco Mundial, es definido como el proceso mediante el cual un individuo -en este caso el país colombiano- supera positivamente un estadio de dificultad económica causado por un choque o crisis; situación que se traduce posteriormente en retornar al estado anterior a dicho acontecimiento. Tanto las Naciones Unidas como la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, son enfáticos en que cada país debe definir con claridad la variable o forma de medición a través de la cual se entenderá, pues, que un país ha superado con éxito el proceso de reactivación.

Para esto, expertos en la comunidad internacional sugieren, dependiendo del objetivo de cada país, tomar variables relacionadas con la actividad económica: producción, producto interno bruto, mercado laboral, informalidad, tejido empresarial y demás. Para los efectos de este proyecto de ley y siguiendo las recomendaciones dadas por el Banco Mundial en sus distintos informes al respecto de la pandemia por el COVID-19, las variables principales para la reactivación serán el *tejido empresarial* y el *mercado laboral*, entendiendo a ambos no sólo como la finalidad y el objetivo del presente proyecto, sino como herramientas para la superación de crisis económicas y de pobreza en contextos de emergencia.

**2. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER**

Es claro que, como definición de problema de política pública, el asunto general a contribuir en su solución es la superación de la **crisis económica y social ocasionada por el COVID-19**, que a su vez como problema específico al cual apunta este proyecto de ley es el **permitir generar incentivos para que las empresas sean protagonistas y participes de este proceso de superación**, pues existe actualmente un **riesgo de que las empresas no tengan el ecosistema necesario para lograrlo**.

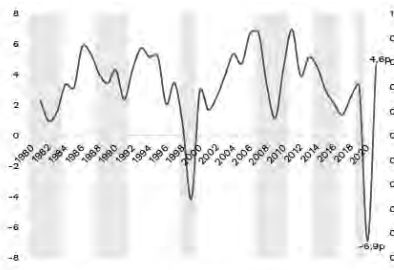
**2.1 Consideraciones generales**

**2.1.1 Panorama económico y mercado laboral**

En primer lugar, es de conocimiento público que el país fue sumamente afectado por la pandemia generada por el COVID-19, y que además nos encontramos saliendo de una de las crisis económicas más difíciles por las que alguna vez haya cruzado el

país. Según el informe de política monetaria del Banco de la República para enero del 2021, la economía tuvo una caída del 7.2% del PIB en el 2020 y se espera que el 2021 tenga un crecimiento con un pronóstico del 4.6% bajo una inflación máxima del 3%. Esta senda de crecimiento se puede ver en los datos aportados por el CONPES 4023 de 2021 en la gráfica 1.

**Gráfica 1 – Senda de crecimiento económico real (p)**



Fuente: Penn World Tables 9.1, MHCP y Fedesarrollo  
Nota: Precios constantes del 2011

Fuente: datos aportados por el CONPES 4023 de 2021.

Haciendo énfasis en este crecimiento, se puede evidenciar no sólo la consecución de un choque o crisis económica, cumpliéndose la definición conceptual aportada por el Banco Mundial para definir el hecho causante de la posterior necesidad de reactivación económica; sino que se debe notar que éste debe pasar por un efecto rebote de la economía que se espera se efectúe en 2021 y 2022.

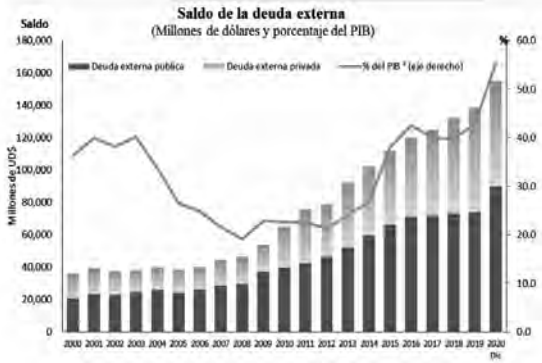
Sin embargo, aunque la expectativa de efecto rebote por parte del Gobierno Nacional es ambiciosa, ésta podría no cumplirse sin los incentivos necesarios a la economía y al mercado laboral y, por tanto, podría no llegarse pronto al punto de partida en el que se encontraba el país antes del inicio de la pandemia. Nótese que el país está en un déficit muy alto, pues se venía con un crecimiento económico entre el 2% y el 4% del PIB (llegando en algunos cortos periodos al 6%), mientras que por la pandemia se bajó tempestivamente a casi un -8% por una caída de 6.9 puntos porcentuales (en lo cual, además, según datos del FMI, la caída sería en realidad del -8.2%). Tal y como lo reconoce el CONPES 4023 de 2021, esta meta de crecimiento económico puede cumplirse siempre y cuando se generen medidas coyunturales de apoyo en distintos frentes de la economía, especialmente para lo que respecta a este proyecto de ley, en el tejido empresarial y el mercado laboral.

Por su parte, es importante considerar la afectación a la sostenibilidad fiscal y en general a las finanzas públicas que los gastos de la pandemia han causado para el país. Por ejemplo, las mismas proyecciones efectuadas por el Banco de la República y el CONPES, en especial para el gasto del Gobierno Nacional Central (GNC), se encuentran en este momento en un periodo de alto déficit que, se espera, vaya recuperándose a medida que pase el tiempo y por supuesto se efectúen medidas de reactivación económica.

En ese mismo sentido, se tiene que el déficit del GNC según datos del DANE rondó una deuda neta para el 2020 en 64.4% del PIB, esperando que se reduzca

al 42.2% en diez años. Esto se puede evidenciar en la Gráfica 2, en donde se observa la senda que ha recorrido la deuda externa (nótese el saldo público para 2020) en millones de dólares.

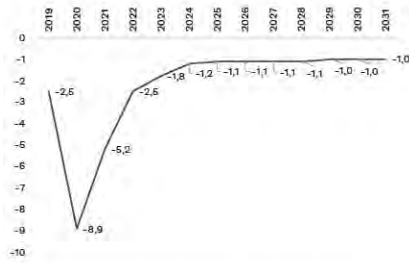
**Gráfica 2 – Saldo de la deuda externa en millones USD – 2000/2021**



Fuente: informe sobre deuda externa colombiana, Banco de la República (2020).

Sobre este tema, resulta finalmente relevante observar la senda de recuperación que se trazó el Gobierno frente a la revisión del MFMP para el Gasto Nacional Central considerando la crisis actual. En la Gráfica 3 se puede observar que el Gobierno espera tener una recuperación efectiva para el 2024, siempre y cuando se logre materializar un flujo económico dentro del tejido empresarial el mercado laboral que, se insiste, son el principal fundamento y justificación de este proyecto de ley.

**Gráfica 3 – Senda del déficit para el GNC según el MFMP (% PIB)**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019 y 2031). Fuente: datos aportados por el CONPES 4023 de 2021.

Otra variable importante para considerar el actual problema por el que atraviesa el país es el mercado laboral. Según los informes del DANE, durante el 2020 la tasa de

Fuente: boletín técnico sobre mercado laboral DANE (2021).  
**2.1.2 Tejido empresarial y afectación por el COVID-19**

Ahora bien, sobre la afectación a las empresas, es importante considerar en primer lugar la relación existente entre la pobreza y el empleo. Expertos de la comunidad académica en torno a la economía del desarrollo han estudiado profundamente el fenómeno de las trampas de pobreza asociado a diferentes niveles (individual, hogar, comunitario, regional y hasta nacional). Aunque el objetivo de este proyecto no es directamente el contribuir al propósito de mitigar los riesgos de vulnerabilidad asociados a estas trampas, vale la pena mencionar que diferentes estudios de impacto de políticas estatales enfocadas en apoyo a empresas y generación de empleo han demostrado una efectividad a largo plazo muy amplia en la reducción de los índices de vulnerabilidad en el país.

Es en este sentido en que recae el presente proyecto, pues ante una situación tan problemática para el tejido empresarial en donde claramente los ingresos de las personas producto de sus trabajos se ve sumamente afectado; se hace por ende necesario generar medidas a través de este proyecto de ley para incentivar a que las empresas renazcan o se fortalezcan y tengan un ecosistema favorable para poder operar de mejor manera durante los próximos tres años.

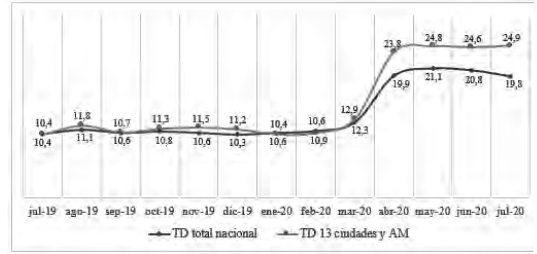
Sobre esta situación, vale la pena iniciar mencionando que la pandemia afectó especialmente a unos sectores más que a otros. Según un estudio de la Universidad de los Andes, se calculó que apenas para abril del 2020 ya se habían perdido más de 5.3 millones de puestos de trabajo. En suma, incluso en ese mes ya se había presentado una caída de la productividad y los ingresos de sectores, dando un 30% en industrias manufactureras, 90% para industrias del turismo y 60% para servicios de comercio al por menor y otros, incluyendo restaurantes y locales. No por nada el DANE, en un comunicado efectuado a inicios de 2021, manifestó que la pandemia había dejado una pérdida de 10 años de avance en políticas de empleo. A pesar de la recuperación que ha ido teniendo el país, el saldo final que dejó el 2020 fue de 2.4 millones de empleos perdidos en comparación al 2019, y un total de 9.2 millones de personas ocupadas. De acuerdo con la Encuesta de Micronegocios del DANE, para el 2019 existían 5,874 millones de micronegocios y para el 2020 pasaron a existir 5,3 millones. Esto representa una destrucción de, al menos, 500.000 empresas.

Esto último compagina con el informe de creación de empresas en Colombia publicado por Confecámaras, que indicó que en el primer semestre de 2020 se crearon 131.848 unidades productivas (26.3% menos que en el primer semestre de 2019) y en el segundo semestre se crearon 82.371 unidades (un 2.9% más que el mismo período del 2019). En total, en 2020 se crearon 214.219 mientras que en 2019 se crearon 309.027 (una destrucción del 31% de empresas). Lo que se desprende de esta premisa es que, lógicamente, los empresarios, comerciantes, trabajadores independientes e informales, dada la necesidad de mantener un sustento económico por cuenta de la crisis de la pandemia, a pesar de cerrar formalmente su unidad productiva, tuvieron que mantener de alguna forma su actividad comercial (fuese reduciéndola, mutándola, cambiándola y demás); por lo que se generaría un fenómeno ya estudiado en la literatura internacional en materia de política de reactivación que constituye a todas esas empresas que tuvieron que asumir la carga de la pandemia y que, por tal motivo, cerraron su formalidad y retrocedieron al mundo de la informalidad. Un comparativo mensual de la creación de empresas lo podemos ver en la Gráfica 6.

desempleo llegó a los picos más históricos, ubicándose en un 24.9% nacional en julio y generando una brecha todavía mayor para hombres (16.2%) y mujeres (26.2%). Gracias al retorno de distintas actividades y sectores comerciales posterior a los cierres y medidas restrictivas en torno a la movilidad y al comercio, se comenzó a recuperar levemente el empleo en el país ubicándose, para enero de 2021, en una TD del 17.3%, una TGP del 60.1% y una TO de 49.8%. No obstante, de nuevo en comparación con los mismos periodos del 2019, se encuentra que sigue habiendo una afectación considerable en estos indicadores, pues para el año anterior la TD había sido de 13%, la TGP del 62.5% y la TO del 54.4%. Valga decir que, haciendo una mirada en las distintas regiones del país, resulta todavía más alarmante que 13 ciudades capitales, incluidas Bogotá y Cali, están por encima de la tasa de desempleo nacional para enero de 2021. Departamentos como Chocó, Huila, Tolima, Norte de Santander, Huila, Meta, Putumayo, Vichada y la Guajira han sido sumamente afectados por esta situación.

Si se observa esta senda de desempleo hasta el punto en julio (Gráfica 4), se puede encontrar una clara relación entre el inicio de las cuarentenas y la pandemia (marzo de 2020) con el aumento coyuntural del desempleo.

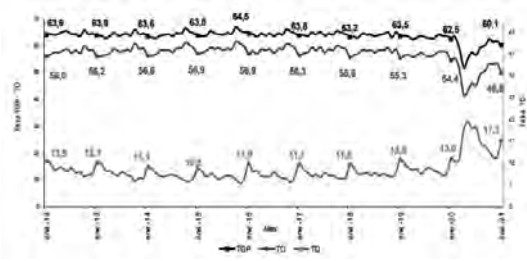
**Gráfica 4 – TD desestacionalizada mensual – Jul. 2019 / Jul. 2020**



Fuente: elaboración propia a partir del DANE (GEIH) para 2020.

Si se da una imagen mayor en series desestacionalizadas anuales (Gráfica 5), se encuentra que 2020 fue el año con mayor desempleo y, además, fue diciembre de 2020 un mes crucial para definir la trayectoria de empleo para el 2021.

**Gráfica 5 – TD, TGP y TO desestacionalizadas anuales – Ene. 2012 / Ene. 2021**



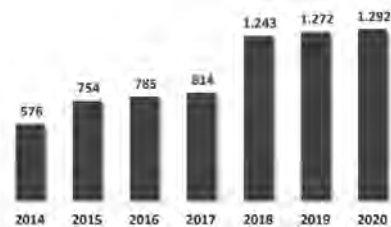
**Gráfica 6 – Comparativo mensual de creación de empresa**



Fuente: informe sobre dinámica empresarial Confecámaras (dic. 2020)

Hablando estrictamente del tejido empresarial, hay que mencionar que aunque las solicitudes de procesos de insolvencia para empresas formales se mantuvo casi igual al 2019, es de señalar que haciendo una revisión minuciosa a los datos por sectores se encuentra una mayor tasa de insolvencia para empresas en los sectores de hotelería, turismo, alimentación, entretenimiento y comercio al por menor o servicios locales. En la Gráfica 7 se puede observar la senda de tasas de insolvencia.

**Gráfica 7 – Tasa de solicitudes de insolvencia en Colombia**



Fuente: informe sobre solicitudes de insolvencia Superintendencia de Sociedades (dic. 2020)

Si se calcula la magnitud de lo que los 1.292 procesos de insolvencia representan para el tejido empresarial y productivo del país, es bueno revisar que apenas para inicios de septiembre el flujo de dinero que hacía parte de las empresas en procesos de reorganización o insolvencia representó \$43.2 billones de pesos en activos, y que sobre estos girarían 126.147 trabajadores.

Según Confecámaras entre enero y diciembre de 2019 se crearon 309 mil unidades productivas, 2,1% más que en 2018. Estas unidades productivas registradas corresponden en un 75,7% a personas naturales y un 24,3% a sociedades. La creación de sociedades en Colombia aumentó en un 10,4% frente al 2018, al pasar de 68.159 sociedades a 75.275 en 2019. En el sector de servicios, los subsectores con mayor crecimiento fueron; peluquería, expendio de comidas preparadas, transporte de carga por carretera y servicios de desarrollo de sistemas informáticos.

Para dar una mirada más específica sobre las cifras de creación y cierre de empresas, resulta relevante revisar los informes publicados por Confecámaras y cada una de las Cámaras de Comercio. Por ejemplo, para el caso de Bogotá, en un informe de la CCB se encontró que a noviembre de 2020 había activas 441.022 empresas, lo que representó un 11% menos que el mismo período en 2019; aunque se presentó una reducción de cancelación de matrículas en un 20.4% Similar a la tendencia nacional, el 87.2% de este tejido son microempresas y sólo el 0.9% son grandes empresas.

Para las regiones el fenómeno es muy similar. En Antioquia, para 2020, la creación de empresas se redujo en casi un 12.5% (37.382 empresas) y las renovaciones de matrícula cayeron un 5%. Por su parte, se redujo en un 22.4% la cancelación de matrículas frente al 2019. En Cali, el número de empresas nuevas creadas y registradas hasta septiembre de 2020 fue de 80.392, lo que en comparación al 2019 representó una caída del 15% en el registro de empresas. Aquí, al igual que en Medellín, la gran mayoría de empresas (88.3%) son micro, mientras las grandes empresas representan poca parte del tejido empresarial (0.7% para Cali).

Sobre esta tendencia de creación y cancelación empresarial es importante hacer énfasis en la última encuesta de ritmo empresarial realizada por Confecámaras bajo la cual se puede profundizar en las expectativas y el panorama de crecimiento que requieren las empresas a nivel nacional. Sobre la encuesta de las Cámaras de Comercio para el monitoreo del impacto del COVID-19 en las empresas es importante iniciar mencionando que el 90.1% de las empresas encuestadas son Mipymes, ubicándose los sectores comercio y servicios como casi el 80% del empresariado consultado.

Es interesante ver cómo, aunque la mayoría son micronegocios, el 64% de toda la muestra confirmó que tienen entre 1 y 5 trabajadores, por lo que se sugiere un importante impacto en el empleo. Una razón por la cual se podría explicar el aumento de empresas inactivas pero la falta de cancelación de matrículas es la expectativa que tienen frente al 2021. Esta encuesta arrojó que el 85% de las empresas que se encuentran en cierre temporal o indefinido manifestó la decisión de no cerrar definitivamente por espera a incentivos económicos al 2021. Actualmente, el 60.4% de las empresas está operando con restricciones y 16.4% se encuentran en cierres temporales o procesos de liquidación; sólo el 20.2% se encuentra trabajando a plena capacidad. Esto se puede observar en la Gráfica 8.

Gráfica 8 – Situación del tejido empresarial en Colombia (Ene. 2021)



En términos de expectativa de crecimiento, se arrojó que aunque la mayoría de empresas esperan que el 2021 sea un año más favorable en términos de ventas, el 56.2% de las empresas manifestó que sus ventas, a pesar de las medidas de reactivación, fueron mucho menores en comparación al semestre en el que inició la pandemia, mientras que sólo el 20% manifestó que éstas aumentaron. Este contraste entre empresas que aumentaron y empresas que disminuyeron deja un balance negativo del -36.2%. En la Gráfica 9 se puede ver el detalle de la senda de ventas (nótese cómo en el primer semestre la sensación de reducción fue de casi el 80% de todas las empresas consultadas), en donde el color azul representa las que aumentaron, el gris las que se mantuvieron igual y el morado las que disminuyeron.

Gráfica 9 – Saldo de ventas a las empresas encuestadas (Ene. 2021)  
¿El valor de las ventas de la empresa durante el semestre?  
(% de empresas) - Todo

35,1	49,7	31,7	39,0	28,1	32,7	21,5	26,4	19,2	31,1	20,8	32,4	27,7	20,0
27,8	30,5	38,1	36,9	40,9	42,6	38,8	41,5	41,3	39,8	40,9	40,2	77,7	23,7
37,3	19,8	30,2	24,1	31,1	24,7	39,7	32,1	39,5	29,1	38,3	27,5	56,2	
2014-I	2014-II	2015-I	2015-II	2016-I	2016-II	2017-I	2017-II	2018-I	2018-II	2019-I	2019-II	2020-I	2020-II

Fuente: Cámara de Comercio de Cali con base en informe nacional de Confecámaras (2021).

En los mismos términos, dicha encuesta arrojó que el 2020 fue un año difícil para la contratación de empleados, pues a pesar de los programas de apoyo al empleo, créditos y demás medidas de reactivación generadas, el saldo para finales del año evidenció todavía que algunas empresas estaban todavía en la necesidad de despedir trabajadores. La Gráfica 10 muestra la senda de contratación y despido de empleados en el tiempo para el nivel nacional, con la misma respectividad de colores.

Gráfica 10 – Saldo de ventas a las empresas encuestadas (Ene. 2021)

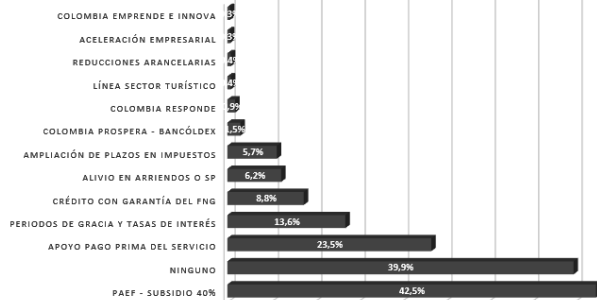
¿El número de trabajadores en la empresa durante el semestre?  
(% de empresas) - Todo

20,8	24,9	16,7	19,0	13,9	15,1	12,3	13,0	10,4	13,5	10,8	13,0	2,8	4,1
60,6	61,0	68,6	67,3	69,3	72,7	67,8	71,3	69,8	69,8	68,5	72,0	57,1	59,8
18,6	14,0	14,7	13,7	16,7	12,3	18,9	17,7	18,8	16,9	20,7	15,0	40,1	34,2
2014-I	2014-II	2015-I	2015-II	2016-I	2016-II	2017-I	2017-II	2018-I	2018-II	2019-I	2019-II	2020-I	2020-II

Fuente: Cámara de Comercio de Cali con base en informe nacional de Confecámaras (2021).

Finalmente, un dato interesante es que la encuesta arrojó que la mayoría de las empresas accedió al programa para el apoyo al empleo formal (PAEF) conducido por el Gobierno Nacional. Esto último sugiere que el apoyo a la nómina pudo ser una causal importante para contrarrestar los cierres y/o cancelaciones de matrícula, pero demuestra también una dificultad para el acceso a las empresas a las medidas de apoyo, pues otro gran porcentaje (39.9%) manifestó no recibir algún apoyo. El detallado de estas ayudas se puede ver en la Gráfica 11.

Gráfica 11 – Empresas que reportaron recibir algún apoyo



Fuente: Confecámaras (2021).

2.1.3 Efectos de la afectación empresarial en los hogares

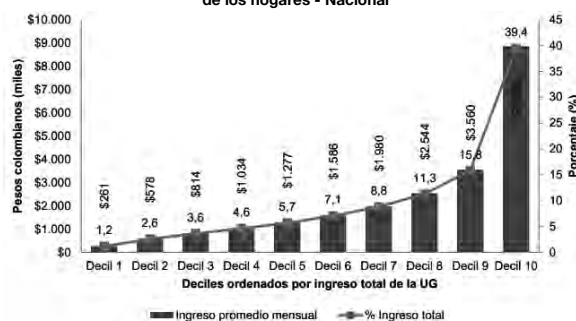
Como última generalidad, es importante revisar cómo la disminución de ingresos ha agudizado las condiciones de vulnerabilidad presentes en los hogares colombianos. En la misma vía explicada sobre la relación entre el apoyo al sector empresarial, el aumento de empleo y por tanto la mitigación de factores económicos relacionados con las trampas de pobreza, vale la pena terminar este análisis exponiendo la radiografía del hogar colombiano y, sobre todo, de sus ingresos. Esto se puede ver en la Gráfica 12 bajo datos generales.

Revisando entonces la composición de ingresos de los hogares, los datos de la ENPH muestran que el 44.9% de los hogares cuentan con ingresos menores a 3

millones de pesos y que el 39.4% de los ingresos se concentró en el decil más alto; recordando que el promedio de personas por hogar es de tres según el DANE. Dada la coyuntura actual y su efecto en la economía nacional, se estima que un 80% de los hogares reduzcan sus ingresos con una reducción que, se espera, sea similar al impacto del PIB en la economía, posicionado entre 4.5 y 6.1%

Esta radiografía es importante, pues denota una correlación que ha sido constantemente estudiada por la literatura académica y las distintas encuestas que ha venido realizando el DANE en términos de pobreza monetaria, pobreza multidimensional y condiciones de vulnerabilidad social. Un ejemplo es la reciente encuesta pulso social, que denota los efectos adversos que tuvo la pandemia por el COVID-19 y, por supuesto, la disminución de los ingresos dada la pérdida de empleos y la imposibilidad de circular para trabajar en la informalidad respecto a su efecto en la agudización de los factores de pobreza asociados a las trampas de pobreza y pobreza intergeneracional.

Gráfica 12 – Concentración de los ingresos totales de la ENPH sobre los deciles de los hogares - Nacional



Fuente: DANE, ENPH (2017).

Aunque esta radiografía presenta datos de hogares pre-covid, no es un secreto que las condiciones económicas del hogar han empeorado por causa de ésta. Para hacerse una proyección, en su momento, producto de la pandemia el DANE calculaba que de los 7 millones 746 mil hogares que residen en las principales ciudades del país, 1 millón 617 mil pasarían a comer sólo dos comidas al día (25% de los hogares que el año pasado comían tres comidas al día). En el último reporte oficial del DANE, se encontró que al menos una cuarta parte de todos los hogares del país sufrieron este flagelo, en donde además el 10% de los hogares pasó a comer una comida al día. Esto último por supuesto como proxy para determinar el alcance de afectación económica que fue causada en gran medida por el desempleo generalizado en el país, pues evidencian falencias en las medidas de reactivación.

Precisamente, el último reporte del DANE mostró que el 24.5% de los hogares presentó disminución de ingresos en 2020, pérdida que se calcula en 30 billones. Esta situación ha llevado a que las personas que estaban trabajando o que están en edad de trabajar amplifiquen sus condiciones de vulnerabilidad, pues por dar un

ejemplo, casi el 70% de los hogares manifestó imposibilidad para ahorrar dinero y 7.4 millones de personas manifestaron no haber podido pagar las facturas del hogar.

En conclusión, esta explicación sobre la crisis económica que vive el país, enunciada desde lo general hasta lo particular, y sobre todo desde el nivel macro hasta el nivel micro, genera profundos problemas de política pública que deben ser solventados a través de medidas realmente impactantes. Es allí, pues, el lugar en el que se ubica este proyecto de ley, pues entre la cadena de generación de empleo y superación económica de la crisis, se hace necesario generar incentivos para apoyar a las empresas y que éstas, a su vez, sean motor para el crecimiento de los ingresos del hogar, del empleo y de la economía del país.

**3. CÓMO SE PRETENDE RESOLVER EL PROBLEMA**

A partir de la metodología del árbol de problemas y soluciones que parte de la base de identificar causas y consecuencias de un problema de política pública determinado, es que se identifica la necesidad de generar una intervención en materia de incentivos para empresas. Siendo la mirada general del asunto la crisis económica causada por la pandemia, y subsecuentemente la afectación que han sufrido las empresas, el empleo y los ingresos de las personas por causa de la misma; se adentra luego a una serie de problemáticas específicas o puntos focalizados de intervención pública en los que el proyecto de ley está encaminado.

Vale la pena mencionar que estos puntos surgen luego de sintetizar variados y amplios insumos que se recibieron de diferentes actores empresariales, grupos de pensamiento, mesas técnicas y reuniones exploratorias; con lo cual cada medida no sólo está justificada en una revisión exhaustiva de la literatura, las experiencias internacionales y la factibilidad jurídica/económica de cada una, sino además que están dotadas de conocimientos multisectoriales y aportes de muchos sectores.

En ese sentido, este proyecto de ley busca responder a la creación de incentivos a las empresas desde cuatro frentes específicos:

- Insumos para la formalización mediante el Régimen SIMPLE,
- Insumos para las compras públicas, y
- Insumos relativos al impuesto de IVA para empresas.

Se pasará a exponer la medida propuesta en cada punto puntualizando en el problema específico que pretende resolver y cómo dicha propuesta mitigaría dicho problema.

**3.1 Formalización mediante el Régimen SIMPLE**

*- Problemática identificada*

En tercer lugar, uno de los mayores desafíos que ha tenido Colombia en materia de mercado laboral y tejido empresarial, situación que tiene absoluta relevancia cuando se habla de medidas de reactivación, es el impulso a la formalización. Como se discutió brevemente en el punto anterior, la formalización no sólo es uno de los

formalización suele centrarse en que un buen sistema de tributación diferenciado para micronegocios debe incluir un pago único diferenciado que incluya los impuestos principales, los aportes a seguridad social y parafiscales, los pagos por derecho de personería jurídica y demás.

Desafortunadamente, en Colombia todos estos pagos o aportes se encuentran descentralizados o son administrados por sectores distintos, lo que por supuesto dificulta la labor de las empresas en su camino hacia la formalización. No obstante, la discusión sobre la senda de crecimiento en la formalización no es un proceso de blanco y negro: no es un proceso en el que una empresa por hacer ciertas cosas se convierte automáticamente en formal, sino que el fenómeno se da más hacia pasos escalonados, como prueba Fedesarrollo, en los que a medida que la empresa va adquiriendo mayor fuerza va a su vez asumiendo obligaciones de ley.

En este sentido, para evitar que estas empresas no dejen de cumplir sus obligaciones legales y, además, recogiendo toda la experiencia internacional y las recomendaciones de política pública en materia de formalización que tienen que ver sobre estos regímenes de tributación, se hace necesario crear una suerte de sub-regimen, todavía más simplificado, en el que legalmente se dé la posibilidad a los micronegocios de entrar a la formalidad con un único pago y trasladar los costos de transacción o la necesidad de cruzar los aportes entre entidades al Gobierno Nacional, quien es el que tiene todas las herramientas para lograrlo y como en este momento sucede con los municipios.

*- Medida propuesta*

Expuesta esta necesidad de realizar una simplificación mayor y más incluyente en términos de pagos que realizan las micro y pequeñas empresas, las propuestas de este proyecto de ley es crear un apartado especial dentro del Régimen SIMPLE que sea para las empresas con menores ingresos, para que a éstas se les dé la posibilidad de que además de poder incluir el pago de Seguridad Social en el recibo de pago y descontar un porcentaje de este aporte en el impuesto efectivamente pagado, para que de esta forma se invierta el análisis de costos-beneficios, dando como resultado una decisión de ingresar al régimen e incrementar al recaudo tributario nacional.

Así las cosas, este proyecto de ley propone las siguientes modificaciones en el Estatuto Tributario (originadas mediante la Ley 2010 de 2019):

- Abrir la posibilidad de que los empresarios contribuyentes del Régimen Simple no sólo puedan descontarse los aportes de pensiones en los anticipos bimensuales sino, además, que puedan descontarse un 25% de los aportes en salud realizados al Régimen de Seguridad Social.
- Para facilitar el proceso de pago de las diferentes obligaciones que tienen las empresas, así como reducir costos de transacción y centralizar operaciones, se propone integrar por un solo medio el pago del recibo del SIMPLE con la planilla PILA correspondiente a salud en la Seguridad Social.

motores principales para el recaudo tributario, sino que además constituye toda una gama de ventanas que permiten a las empresas darse un panorama de crecimiento mucho mayor al que tendrían en la informalidad.

Sin embargo, bien se sabe que los estudios de medición estadística sobre la informalidad en Colombia no son del todo fáciles. De por sí la medición de algo que no está registrado por naturaleza representa una dificultad en términos estadísticos, por lo que tanto el DANE como otros centros de pensamiento, en los que se destaca la valiosa labor de Fedesarrollo y Confecámaras, entre otros, para hacer un análisis sobre la informalidad en Colombia, resultan completamente útiles para estudiar este fenómeno y proponer medidas de política pública que impacten positivamente al sector.

En este caso, en variadas mesas técnicas con expertos que nutrieron de contenido temático este proyecto de ley, surgió una problemática en torno a la aplicación de la estrategia SIMPLE (Régimen Simple de Tributación) que en Colombia apenas está comenzando a surgir. Valga decir que, sobre ésta, los antecedentes de política pública giran alrededor de la propuesta anterior de un monotributo que, incluyendo varios pagos por impuestos que deben las empresas local y nacionalmente, así como incluso el pago de seguridad social y otros, se entendiese que la empresa era considerada como "formal" a efectos públicos y que pudiera acceder por tanto a los beneficios de la formalidad. Esto no sólo es una medida absolutamente poderosa en términos de recaudo (pues es aumentar el potencial de recaudo), sino en términos de mercado laboral, pues reduce costos de transacción y facilita la labor de las empresas, sobre todo micro, que usualmente tienen asimetrías de la información respecto de los procesos para el pago de impuestos y que, por lo demás, terminan no cumpliendo completamente las obligaciones de ley.

Es en este sentido que nace el SIMPLE como una segunda propuesta ante la falta de inscripciones al Monotributo, pues con este, mediante la Ley 2010 de 2019 que adiciona un articulado regulando este régimen, se establecen tarifas diferenciadas que incluyen impuestos nacionales y uno local: Impuesto de Renta, Impuesto de Consumo y el Impuesto de Industria y Comercio Consolidado. Todas las empresas que obtienen ingresos brutos de hasta 80.000 UVTs (2.900 millones aproximadamente para 2021) pueden acceder a este régimen, que tiene una tarifa única de pago anual y con anticipos bimestrales sobre los cuales se puede hacer una reducción si se da el pago al Régimen de Pensiones. Nótese que actualmente la DIAN estructuró un sistema administrativo interno mediante el cual es ésta quien recauda el Impuesto de Industria y Comercio consolidado pero es luego quien se lo transfiere a cada municipio respectivo, pues esto es importante para considerar otras posibilidades del mismo Régimen, como se verá en la propuesta.

Ahora bien, la principal problemática que tiene actualmente este régimen es que no genera suficientes incentivos para la formalización de una empresa que está iniciando o que lleva un periodo corto de iniciación, pues el público para el que está pensado este Régimen, que son las micro y pequeñas empresas principalmente, son empresas que tienen pocos trabajadores y que no tienen suficientes ingresos o disponibilidad de caja para cumplir otras obligaciones. En este sentido, la discusión internacional del concepto de monotributo y de los sistemas de apoyo a la

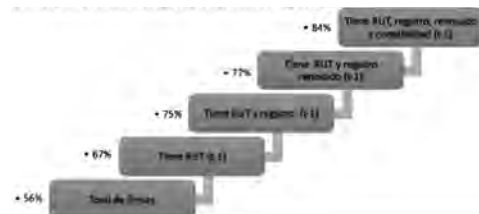
- Para lo anterior, la DIAN recaudará los aportes a seguridad social y tendrá la obligación de transferir dichos aportes a las administradoras del Régimen de Seguridad Social.
- Ampliar el periodo de inscripción anual de las empresas al régimen SIMPLE, pasando del 31 de enero al 31 de marzo.
- Permitir a los Concejos Municipales aprobar en cualquier momento la tarifa consolidada de ICA en el régimen SIMPLE.

*- Explicación de relevancia*

A partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, Fedesarrollo desarrolló un estudio en el que a partir de una muestra midió la informalidad empresarial, que restringe los empleadores y trabajadores independientes que declaran tener un negocio propio en los sectores de comercio, industria, servicios o poseer una finca. Según los resultados obtenidos en 2018 en Colombia existen 2 millones de unidades productivas y el 60% de estas unidades de negocio son informales.

Según estimaciones de Fedesarrollo, evaluando el grado de posibilidad de pago de impuestos como el IVA por ejemplo según el grado de formalidad, la probabilidad de que una empresa declare impuestos de renta, IVA o ICA es del 56%. Esta probabilidad se incrementa 67% si las firmas tenían RUT en el periodo anterior; 75%, si las firmas además tenían registro en Cámara de Comercio; 77%, si este registro había sido renovado y a 84%, si, además, la empresa llevaba contabilidad. Esta cadena de probabilidades condicionadas (Gráfica 13) sugiere que la informalidad funciona como una escalera, donde la puerta de entrada es el registro en Cámara de Comercio y/o el RUT y cada peldaño está asociado a una medida de informalidad con menor cumplimiento relativo; siendo el pago de impuestos uno de los peldaños más elevados".

**Gráfica 13 – Cadena de formalidad y probabilidad de pago de impuestos**



Fuente: Fedesarrollo (2013).

La formalización empresarial es sin duda una ganancia para los trabajadores, para las empresas y para el Estado. Para los trabajadores la formalización representa un aumento en el bienestar debido a factores como la estabilidad laboral, el horario de trabajo, la satisfacción laboral y los ingresos de los trabajadores aumentarán. El beneficio para las empresas en la formalización se traduce directamente en el



aumento de la productividad, que además puede incidir en el aumento de ingresos del trabajador o del aumento de plazas de trabajo (oferta de mercado laboral). Según los resultados de Fedesarrollo, la productividad promedio que ganaron los negocios informales sobre los formales era del 54% en términos brutos y 66% en términos netos. Si se controlan estadísticamente estos resultados con otras variables observables para tener mayor rigurosidad estadística; las firmas informales pasan a tener un 59% de la productividad bruta de las formales y un 71% de la productividad neta de las firmas formales. Este resultado sugiere que, incluso con el control de variables, la productividad sigue siendo mayor la productividad en empresas formales que informales, situación que es esperable y que, además, representa ese gran desafío de política que se intenta mitigar en este proyecto de ley.

Otro apartado importante en este análisis es el ecosistema de emprendimiento. En Colombia, éste es un ecosistema dinámico y en constante crecimiento. Según el monitor de emprendimiento global del año 2019, y publicado en el año 2020, Colombia tiene una tasa de emprendimiento en etapa temprana del 23% que, si se compara con países de Europa, Norteamérica, Asia- Pacífico, Medio Oriente y África, es una de las tasas de emprendimiento temprano más altas del mundo.

Sin embargo, una tasa de emprendimiento en etapa temprana no se traduce en la supervivencia de las empresas a través del tiempo. Este es el caso de Colombia, pues la tasa de supervivencia empresarial se asemeja a las dinámicas globales. En promedio entre el 20% y el 30% de las empresas nacientes desaparecen después del primer año de creación, el 40% de empresas cesan su actividad después de 3 años y cerca del 60% de empresas ya han desaparecido después de 5 años. En este mismo tiempo, en Argentina sobreviven 5 empresas y en México sobreviven 3 empresas.

Con el fin de comprender las dinámicas de supervivencia a través del tiempo del tejido empresarial colombiano, en esta sección se explican los determinantes de supervivencia de las empresas, que según Confecámaras depende de tres grupos de factores: específicos, sectoriales y localización geográfica.

Entre los factores específicos de supervivencia de las empresas están los relacionados con su tamaño, acceso a créditos, la innovación, el origen de la empresa y la posibilidad de exportaciones. En cuanto al tamaño, las empresas con reducida escala enfrentan mayores limitaciones tecnológicas, productivas y de gestión, situación que afecta su capacidad de respuesta frente a factores de competencia, cambios de demanda y en general de condiciones del mercado. Cuanto menor es el tamaño de la empresa, menores son sus probabilidades de supervivencia. La limitación del acceso al crédito lleva a muchas empresas hacia endeudamientos inapropiados, con prestamistas informales que ofertan créditos a muy corto plazo y a cuotas muy altas, quedando expuestas a un riesgo alto de quiebra por falta de liquidez. Este último fenómeno hace que la empresa no obtenga una respuesta favorable en la demanda de su producto o servicio de parte de los consumidores.

En cuanto al factor de innovación, éste dependerá del sector donde la empresa entre a operar y las dinámicas de innovación. Por ejemplo, si la empresa entra a una industria con alta innovación, encontrar una posición privilegiada puede ser

complicado. En cambio, si la innovación es poca en el sector y la empresa entra al sector a innovar, la probabilidad de supervivencia es mayor. Por otra parte, si se tiene en cuenta el origen de la firma, entendiendo origen como empresas nacionales o extranjeras, se ha encontrado que las empresas extranjeras tienen mayor probabilidad de supervivencia que las empresas que son de propiedad nacional. Finalmente, las actividades de exportación de las empresas son otro factor que aumenta las probabilidades de exportación. Las exportaciones aumentan hasta en un 70% la probabilidad de exportación de las empresas, mientras que la probabilidad de supervivencia de las empresas que no exportan es del 50%.

Un segundo grupo de factores como determinantes para la supervivencia son los factores sectoriales. Confecámaras encontró que la supervivencia está relacionada con la concentración del sector, puesto que si bien tienen mayores tasas de rentabilidad y economías de escala que permiten a las firmas del sector operar con eficiencia, esto dificulta la entrada de nuevas firmas, ya que deben soportar conductas agresivas por parte de las empresas preexistentes. En contraste las industrias con altas tasas de penetración tienen menores probabilidades de supervivencia debido a la intensificación de la competencia. Sin embargo, cuando las firmas entran a industrias con rápido crecimiento, la alta penetración no se traduce necesariamente en menores tasas de supervivencia.

Finalmente, el tercer grupo de factores de los que depende la supervivencia de las empresas son los factores de localización geográfica. La ubicación de la nueva empresa está relacionada con los costos y acceso a los insumos necesarios, capital humano disponible y volumen de los clientes. Estos factores se pueden encontrar esquematizados en la Gráfica 14.

Gráfica 14 – Determinantes de la supervivencia y formalidad empresarial



Fuente: Informe de supervivencia - Confecámaras (2020).

Es con toda esta argumentación, pues, entendible que el apoyo a la formalización de las Mipymes acarrea importantes crecimientos para la productividad interna del país y el fomento del empleo, justificando la propuesta del presente proyecto de ley en términos de generar mayores incentivos para que estas micro y pequeñas empresas tengan mejores posibilidades de entrar al mercado formal. Las Mipymes son muy importantes en Colombia porque componen el 96% del tejido empresarial y son la

fuente del 80% del empleo, adicional a que son las responsables de la causación del IVA a propósito de la discusión del punto anterior. En conclusión, no sólo se encuentra acertada sino también justificada la necesidad de esta intervención que propone este proyecto de ley, pues entraría a aportar incentivos para la formalización de estas empresas y la cadena de efectos que subsecuentemente se causan (tejido empresarial, mercado laboral, ingresos y superación de vulnerabilidad de hogares).

Finalmente, en términos de revisar las cifras de inclusión en el Régimen Simple de Tributación como está estructurado actualmente, la DIAN reporta que a corte del año gravable actual, un total de 31.190 contribuyentes se han registrado en el SIMPLE. Éstos se reparten en proporciones casi iguales para personas naturales y jurídicas, y el año en el que más se registraron fue en el 2020, concerniente a las personas naturales (9.954), mientras que para personas jurídicas, el 2020 se registraron 6.137. En el último periodo del año 2021 con posibilidad de inscripción (enero), se registraron en total 6.224 contribuyentes.

Si se observa en términos desagregados, se encuentra que la gran mayoría de los inscritos en el SIMPLE son microempresas. Por ejemplo, con datos de las últimas declaraciones disponibles mediante el formulario de la DIAN, un total de 6.417 contribuyentes aportaron declaración anual consolidada, y de éste, el 90.4% fueron microempresas (principalmente del sector servicios). Para el 2020, se tiene información preliminar de que de 12.542 contribuyentes que presentaron anticipos del SIMPLE, el 93.5% fueron microempresas. En suma, sólo 256 municipios (23.2% del país) han adoptado en su normatividad interna la tarifa consolidada de ICA.

Lo último muestra un potencial enorme que representa el SIMPLE para la formalización de los micronegocios, por lo que ampliar el espectro incluyendo los pagos en salud a Seguridad Social atraerá un número mayor de contribuyentes que a su vez potenciarán el mercado laboral, aportando al mejoramiento de las condiciones de vulnerabilidad y superación del hogar por causa de la pandemia.

**3.2 Incentivos para las Compras Públicas**

- Problemática identificada

Finalmente, otro factor que puede constituir un gran avance en materia de inclusión de los micronegocios, empresas afectadas y empresas nacientes es su entrada en el mercado de las compras públicas. Este asunto ya ha sido estudiado en numerosas ocasiones, puntos en los que se destaca la relevancia de la participación de este tipo de empresas en la contratación pública.

Aunque el país ha venido realizado valiosos esfuerzos para incluir a las mipymes en este mercado, como por ejemplo la reciente aprobación de la Ley 2069 de 2020, es claro que todavía siguen existiendo algunos rezagos, costos de transacción y numerosas barreras en los trámites que siguen poniendo en desventaja a los micronegocios en contraste con empresas ya mucho más posicionadas.

En conversación con expertos en contratación pública y con las Cámaras de Comercio, a partir además de la numerosa data disponible en términos de compras

públicas, surgió la necesidad de simplificar los trámites y reducir los costos que implica ingresar a ser oferente de un contrato público, específicamente del ya conocido Registro Único de Proponentes (RUP en adelante).

El RUP consiste en una herramienta que permite ubicar en un solo registro todas las personas naturales y jurídicas que quieren ser contratistas del Estado, de tal forma que en ésta se evalúen, según la Ley 80, cuatro criterios principales o requisitos habilitantes (experiencia, capacidad jurídica, capacidad financiera y capacidad organizacional) que son los que determinan la viabilidad e idoneidad de un oferente frente al pliego realizado por el contrato aperturado.

Para este ingreso, la Ley de Emprendimiento fue consciente en su justificación de la dificultad que tenían las empresas para ingresar, por lo que concibió tanto figuras para que negocios todavía no muy robustos puedan unirse y así hacer una propuesta como un solo contratista conjunto, así como figuras de desempate y facilidad de elección.

No obstante, resulta interesante observar que la inscripción y renovación del RUP, pasos necesarios para iniciar los procesos de contratación pública, tienen según la Ley 1150 de 2007 y el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2010 unos costos algunas veces del doble o del triple del precio de lo que le costaría a un micronegocio o pequeña empresa acceder a otros trámites de Cámara de Comercio, como la renovación de la matrícula mercantil por ejemplo. Esta situación apunta a que a pesar de que las mipymes en su mayoría han ingresado a procesos de mínima cuantía en los que generalmente no se requiere la inscripción en el RUP, la problemática que se causa es que para contratos que no son de mínima cuantía y que mediante la figura de uniones o consorcios (o en general la parcelación de un contrato público en porciones de tal forma que varias mipymes puedan ingresar ser contratistas), en los que sí se requiere inscripción del RUP para todos los integrantes de dicha unión, se estaría entonces generando una dificultad adicional para que estas empresas no sólo entren sino que se mantengan su antigüedad en el registro, toda vez que estarían asumiendo costos muy altos para renovar y actualizar constantemente el RUP. Esto, sin mencionar que estos costos no están diferenciados precisamente por el tamaño empresarial o si quiera el rango de ingresos de una empresa, sino que son una tarifa estándar que claramente da mayor ventaja sobre las empresas que tienen mayores posibilidades económicas que los micronegocios y pequeñas empresas.

Esto, como se verá en la explicación de relevancia, tiene completa relación con el hecho de que las mipymes tienen, a pesar de las recientes medidas de inclusión en el mercado de compras públicas, dificultades en su acceso pues si se plantea acceder a formas de contratación más complejas que una proveeduría de bienes o servicios básicos (como por ejemplo el desarrollo de software, el complemento al blockchain, internet de las cosas o en general a la contribución de la modernización y la cuarta revolución industrial en la administración pública) se requerirá de reducir todavía más los costos de entrada al sistema.

Es en esta problemática específica en la que se centra este proyecto de ley, pues en éste lo que se busca es que se generen incentivos para alivianar este fenómeno.

- Medida propuesta

Si se concibe a la pandemia entonces como una oportunidad para que se fortalezcan y faciliten las puertas de acceso al mercado de las compras públicas para las mipymes, se justifica la intervención y la necesidad de modificación de la normativa mencionada.

En ese sentido, este proyecto de ley propone lo siguiente:

- Generar tarifas diferenciadas según un rango de ingresos de UVTs para los costos de todos los conceptos asociados al Registro Único de Proponentes (inscripción, renovación, actualización, certificados y copias) en torno a los derechos de registro que deben sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio.

- Explicación de relevancia

Para el 2020 en Colombia se calcula la existencia de 2,5 millones de mipymes, que representarían el 90% de las empresas constituidas en el país. Este gran entramado de empresas produce el 30% del PIB y, además, aportan la importante cifra de un 65% de toda la fuerza laboral nacional.

Esto, como un contexto de su gran importancia, es más interesante si se contrasta con las cifras de ingreso al mercado de las compras públicas y en general los bienes y servicios que allí se contratan. Se estima que el mercado de compras públicas representa cuando menos el 15% de todo el PIB nacional. Por ejemplo, según datos de Colombia Compra Eficiente, las compras públicas representan en total 110 billones (13% del PIB), en los que la participación de las mipymes para datos de 2018 fue del 46% (un gran contraste si se compara con la cantidad de empresas incluidas en este género).

En suma, un punto interesante sobre esta situación es que ACOPI, el gremio que agrupa a las mipymes en Colombia, realizó un estudio en el que determinó diferentes variables y encontró algunos hallazgos en torno al mercado de las compras públicas para las mipymes. En primer lugar, el 62% de las empresas encuestadas manifestó tener nula, baja, discreta o neutra preparación para entender los trámites y no encontrar barreras al momento de acceder a la contratación pública. En comparación, el 50,59% de las empresas manifestó tener interés en participar en el mercado de las compras públicas, lo que demuestra una brecha entre las empresas que se sienten preparadas o que ven facilidad en el acceso contra las empresas que realmente quieren participar. La mayoría de las empresas encuestadas (51,81%) manifestó que el principal problema es que los trámites sean costosos o muy complicados. Esto conlleva, por tanto, a que de las empresas encuestadas sólo el 26,3% cuente con un RUP vigente o alguna vez haya accedido a éste, mientras que un gran 73,7% jamás haya accedido por su alto costo o por desconocimiento del

mismo. Esto se puede evidenciar en la Gráfica 15 si se pregunta por la participación en el mercado.

**Gráfica 15 – Participación en el mercado de las CP para las mipymes**



Fuente: Informe mipymes y compras públicas en Colombia - ACOPI (2019).

De igual forma, al indagarse por el tipo de contratación de las que han participado las mipymes que lo han logrado o que les ha interesado, esta investigación concluyó algo interesante y es que mientras el tipo de contratación preferida a la que le apuntan las políticas públicas de inclusión a las CP están enfocadas en la mínima cuantía o la contratación directa; las empresas encuestadas denotaron un interés y una preferencia en la participación a otras modalidades de licitación pública distintas a la mínima cuantía. Esto sugiere, pues, que las mipymes están cada vez más interesadas en participar en modalidades más complejas y relevantes para el Estado (como la modernización digital del mismo, por ejemplo) en vez de preferir una proveeduría básica de bienes y servicios, por lo que se justifica precisamente la necesidad de que este proyecto de ley intervenga en tarifas diferenciadas para los trámites asociados al RUP de cada uno de los integrantes que posteriormente hagan parte de las mipymes que se postulan a un contrato público. En especial, la encuesta arrojó que la subasta inversa es la modalidad preferida (53,1%) por las empresas que entraron al mercado de las compras públicas; mientras que si se pregunta por la mínima cuantía, sólo el 26,5% manifestó haber sido partícipe de dicho proceso. Vale la pena resaltar que la muestra de esta encuesta arrojó un 48,42% de pequeñas y 37,03% de medianas empresas, por lo que se puede suponer que la mínima cuantía sería la preferida para las micro restantes (14,56%) mientras que las otras modalidades más complejas estarían dirigidas a pequeñas empresas principalmente. Los tipos de contratación con mayor participación se pueden ver en detalle en la Tabla 1.

**Tabla 1 – Participación de las mipymes en las CP por tipo de licitación**

	Subasta inversa		Acuerdo marco de precio		Bolsa de producto		Concursos méritos		Cuantía mínima	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
Si	26	53,1	18	36,7	12	24,5	17	34,7	13	26,5
No	23	46,9	31	63,3	37	75,5	32	65,3	36	73,5
Total	49	100%	49	100%	49	100%	49	100%	49	100%

Fuente: Informe mipymes y compras públicas en Colombia - ACOPI (2019).

Así las cosas, vale la pena mencionar que en Colombia los actos de registro son operados (recaudados y liquidados) por las Cámaras de Comercio como privados que ejercen función pública. En suma, la Ley 1150 de 2007 que modificó la Ley 80 dio la regla general de que, en materia del RUP, son las Cámaras de Comercio las que realizan este trámite y son a favor de éstas que se sufragan unos valores específicos en UVTs. Estos valores están determinados de manera fija y sin diferenciación por el Decreto 1074 de 2020, en el que el Gobierno establece a su criterio los valores, que son: i) 16.17 UVT (\$587.000 COP - 2021) para inscripción y renovación, ii) 8.64 UVT (\$314.000 COP - 2021) para actualización, iii) 1.46 UVT (\$53.000 COP - 2021) para certificados y iv) 0.08 UVT (\$3.100 - 2021) para copias.

Estos costos no sólo son mucho más altos (el doble o el triple dependiendo de los ingresos de la empresa y por ende de los costos de su renovación, por ejemplo) que los costos generales de los actos de registro sobre los cuales deben operar las mipymes (especialmente por concepto de inscripción y renovación de matrícula mercantil); sino que distinto a la matrícula mercantil éstos no tienen tarifas diferenciadas dependiendo del tipo de empresa que se trate. Por lo tanto, hay sin duda una asimetría y una desventaja de competencia entre diferentes empresas que, de entrada, dificulta el ingreso de las mipymes a las compras públicas. Esto sin mencionar además que para que una empresa no pierda su antigüedad en el RUP debe renovarlo anualmente sin distinción de cuándo lo inscribió o actualizó, y debe además actualizar el RUP cada vez que realice un contrato público, por lo que una empresa que inicie en el mercado de las compras públicas y comience, diríase, con dos simples contratos de mínima cuantía, terminaría pagando más de un millón en simples trámites de Cámara de Comercio, cuando éstos deberían estar completamente diferenciados por el tipo de empresa y el tipo de contrato (entiéndase, pues, que personas naturales o jurídicas contratistas de mayores cuantías deberían pagar mayores costos de RUP tal y como sucede con la renovación de matrícula, mientras que empresas más pequeñas deberían tener mayores facilidades). Incluso, una empresa que apenas está iniciando y decida ingresar a contratos de mínima cuantía, por su misma naturaleza de ejecución rápida por un pequeño valor, podría llegar a estar actualizando más de dos veces el RUP en un solo año, por lo que los costos serían mucho mayores. Esto, pues, justifica la última de las medidas que propone este proyecto de ley en torno a la reducción y diferenciación de los costos asociados al RUP.

**3.3 Insumos en materia de IVA para empresas**

- Problemática identificada

En segundo lugar, otra de las presiones que tienen las empresas en Colombia para poder operar y mantener una buena productividad son los pagos por concepto de Impuesto de Valor Agregado (IVA en adelante) periódicamente. En conversación con diversos sectores, los gremios han manifestado que dada la pandemia se les ha dificultado el tener suficiente liquidez y disponibilidad de flujo de caja para poder

responder por los pagos de IVA que debe hacer al Gobierno Nacional producto de las ventas que genera.

El IVA, como bien se define en las diferentes normas relativas al Estatuto Tributario, es un impuesto cuyo hecho generador recae sobre la venta de bienes y servicios que se encuentran grabados, y su tarifa es principalmente del 19%. Como la recaudación de este tributo la hacen las empresas a través de una retención del dinero, son éstas quienes bimestral o cuatrimestralmente deben presentar a la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN) una declaración en la cual reportan y además pagan el valor recaudado de IVA. Sobre esto se pueden aplicar unas retenciones que posteriormente se descuentan del pago total.

Ahora bien, el asunto en cuestión que dificulta la facilidad de operación y reactivación económica de las empresas, además del contexto tributario local tocado en el punto anterior, es precisamente los tiempos en los cuales se pagan estos aportes de IVA a la Nación. Teniendo en cuenta que la carga tributaria nacional es otra carga importante para las empresas, la principal dificultad no es tanto el valor del pago de IVA, situación que no es objeto de la presente ley, sino los tiempos de concomitancia entre la presentación y el pago del aporte; pues sucede que las empresas (sobre todo las más pequeñas) al tener una afectación en su flujo de caja producto de la pandemia, no tienen tanta facilidad en hacer ambos pasos (declaración y pago) en el mismo momento sin ver todavía más afectada su disponibilidad económica.

Sobre esto, superando el debate de que el dinero recaudado por concepto de IVA es en principio un dinero administrado por la empresa que posteriormente, transferido a la DIAN, se convierte en dinero público administrado por tal Dirección; se hace entonces menester permitir que los momentos de declaración y pago del aporte de IVA se hagan en tiempos diferentes; en plazos más razonables de manera temporal con el momento de coyuntura que se vive.

Esta medida, por supuesto, no afectaría el valor total del recaudo por IVA (pues se mantendría en un 100% de lo recaudado históricamente) sino que simplemente movería levemente el flujo de caja (dos meses). No se trata de una exención, exclusión o trato preferencial, ni hay un cambio en el proceso de declaración de IVA. Vale la pena mencionar que, además de la no afectación, la misma DIAN en una ocasión ya movió el calendario de pago por concepto de pandemia, por lo que administrativamente es una operación viable, proporcional y suficiente.

- Medida propuesta

Teniendo en cuenta lo explicado, el presente proyecto de ley propone hacer un ajuste en el calendario de pago por IVA como medida temporal, respondiendo al artículo 600 del Estatuto Tributario que define los procesos de declaración y pago del aporte de IVA. Como se mencionó, actualmente el Estatuto dispone una declaración y pago bimestral para empresas que consideradas como grandes contribuyentes que al 31 de diciembre del año gravable anterior presentaron ingresos iguales o superiores a 92.000 UVTs (3.340 millones aproximadamente para 2021), por seis veces al año. Por su parte, para empresas que ganan menos de este valor, considerados como

medianos o pequeños contribuyentes, la declaración y el pago es cuatrimestral por tres veces al año.

Así las cosas, para alivianar la disponibilidad de caja de las empresas y permitir que éstas operen en un contexto tributario favorable que entienda la coyuntura y las necesidades de reactivación que se hacen necesarias actualmente, este proyecto de ley propone:

- La declaración de los pagos por IVA, tanto bimestrales como cuatrimestrales, se harán en los momentos normales. Por contrario, el pago de la declaración se hará dos meses después de la declaración.
- Si la empresa presenta extemporáneamente la declaración, el pago deberá darse de inmediato y no podrá acogerse a este beneficio.

**- Explicación de relevancia**

En primer lugar, al igual que la información que se presentó en las consideraciones generales sobre las empresas en Colombia, también es importante hablar de las dificultades para los micronegocios y las empresas que las afecta en mayor medida la disponibilidad de caja. Las dinámicas empresariales entre el año 2018 y 2019 en Colombia representaron un crecimiento en el sector formal y, aunque la formalidad empresarial trae beneficios para los empleados como el bienestar laboral, así como lograr una mayor productividad y generar mayor recaudo tributario, lo cierto es que, como se verá en el punto sobre los incentivos al Régimen SIMPLE, la formalidad empresarial sigue representando apenas un fragmento de la realidad del país.

Ahora bien, en la última entrega del Doing Business del 2020, en el cual participaron 190 países, Colombia ocupó el puesto 67 de 190 en facilidades para hacer negocios, puntaje que por lo demás revisa el ecosistema tributario nacional. En ése, Colombia obtuvo un puntaje de 70,1 sobre 100, y aunque el país tiene una posición relativamente favorable, las dificultades regulatorias en la facilidad de pago de los impuestos son evidentes. La sección de pago de impuestos del ranking dio una posición de 148 entre 190 países, principalmente porque alistar, llenar y pagar impuestos en Colombia toma en promedio 256 horas por año, 100 horas más que el promedio de los países de la OCDE. Estas 100 horas de más representan costos de transacción que deben asumir las empresas cuando se formalizan y pagan impuestos.

En suma, según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Colombia ocupa el puesto 41 de 54 en el rubro de burocracia e impuestos de la calificación dada por los expertos del GEM al marco normativo empresarial en Colombia. Para algunas Mipymes el sistema tributario colombiano representa una barrera para desempeñar las labores propias de la firma porque el promedio de horas que se invierte para el pago de impuestos, el capital humano y los recursos financieros requeridos es muy alto.

Por esto, mientras que el tejido empresarial en Colombia encuentre altos trámites para el pago de los tributos y no poder emplear el tiempo en actividades útiles para la

productividad de la empresa, no se logrará aumentar el número de empresas formales y consecuentemente los impuestos, como porcentaje del PIB, bajarán en comparación a la región de América Latina.

Hablando sobre la importancia del recaudo, el IVA es una de las fuentes principales de ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central, por lo que resulta evidente la necesidad de facilitar el pago del impuesto y aumentar el número de empresas que lo hagan, teniendo en cuenta que la mayoría son microempresas. En este sentido, el problema principal en la recaudación del IVA no radica en que las tarifas sean altas, sino que existen cuestiones estructurales dentro de la legislación, en las que se destacan un sistema complejo de tributación que termina favoreciendo los niveles de evasión, entre variadas exenciones y tasas diferenciales para cada tipo de bienes y servicios; al igual que las dificultades administrativas a las que se enfrentan las empresas en Colombia a la hora de cumplir con los deberes tributarios; situación que lo convierte en un impuesto regresivo.

En este orden de ideas, el tema preocupante es la brecha tributaria en Colombia. Ésta es relación de la suma de la evasión más la elusión, dividido entre el recaudo potencial. La brecha del IVA en 2015 fue de 18% por ejemplo, lo que significa que por cada \$1000 pesos colombianos destinados por los compradores al pago de IVA, no se están recaudando \$180 pesos. Aunque Colombia presenta una brecha en el pago del IVA menor, en comparación con otros países de Latinoamérica como Chile, México, Brasil, Guatemala; ésta sigue siendo preocupante debido a que el 86% de los ingresos del Gobierno Nacional Central provienen de los ingresos tributarios y el 34.9% de éstos son el recaudo por concepto de IVA.

En muchas ocasiones las Mipymes deben incurrir en deudas insostenibles para cumplir con los deberes tributarios, debido a que las facturas no son emitidas y liquidadas en el mismo instante del tiempo. Por esto, el presente proyecto de ley busca solucionar los problemas de liquidez de las empresas modificando el artículo 600 del Estatuto Tributario para que el IVA sea declarado y pagado en momentos diferentes del tiempo.

Así las cosas, se hace relevante que, sin afectar el importante recaudo total del impuesto de IVA (situación que evita la necesidad de calcular un impacto fiscal y determinar medidas para ello), se permita como ya una vez se realizó el movimiento del calendario que, por lo demás, apoyaría el flujo de caja de empresas y largo plazo permitiría que éstas tengan mayores incentivos para entrar en la formalidad, situación que de facto contribuirá al recaudo tributario mismo de la Nación. Con el fin de promover el desarrollo empresarial de Colombia, disminuir la brecha en el pago del IVA y lograr que a las Mipymes se les facilite el pago del IVA complementado la ley de plazos justos, se deben facilitar estrategias como la propuesta en el presente proyecto de ley.

**4. CONCLUSIONES**

Es a través de toda esta justificación que se encuentran algunos puntos relevantes en torno al concepto de reactivación económica como propósito del Gobierno Nacional

desde el 2021 hasta el periodo de tiempo comprendido en el CONPES de Reactivación citado en las consideraciones generales.

Justamente, mediante la metodología del árbol de problemas y soluciones de política pública se identificaron cuatro aspectos de considerable relevancia que en conjunto aportan al concepto de reactivación, entendido como el retorno al punto inicial de actividades económicas medidas a través de generación de empleo y productividad empresarial antes de la crisis económica ocasionada por la pandemia. Estos cuatro aspectos, que giran en torno a temas tributarios tanto nacionales como locales, así como a los incentivos dirigidos a la recuperación, creación y supervivencia de empresas dentro del mundo de la formalidad; buscan cada una solucionar problemáticas específicas identificadas gracias al trabajo en conjunto que se realizó en acercamientos con diversos expertos, recomendaciones de mesas técnicas, experiencia en el ámbito internacional, una alta revisión de literatura y por supuesto un alto sentido de conocimiento de la realidad del país y la *praxis* aplicable a la política de empleo y reactivación.

En ese sentido, a Usted y al honorable Congreso de la República, ponemos a consideración del país estas propuestas que fueron estudiadas juiciosamente y contrastadas bajo principios de efectividad, factibilidad, necesidad y proporcionalidad; atendiendo como siempre a un principio conciliador que hace parte de la filosofía política que debe contener toda ley de la república. Agradecemos la atención y la lectura prestada, y por supuesto atenderemos cualquier inquietud y voluntad de concertación.

De los Honorables Congressistas,



**CATALINA ORTIZ LALINDE**

Representante a la Cámara

Alianza Verde



**JHON JAIRO CÁRDENAS MORAN**

Representante a la Cámara



**Armando Zabaráin D'Arce**

Representante a la Cámara –

Departamento del Atlántico

**CONTENIDO**

Gaceta número 196 - Viernes, 26 de marzo de 2021  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

**PROYECTOS DE LEY**

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 562 de 2021 Cámara, por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formación femenina.....	1
Proyecto de ley número 563 de 2021 Cámara, por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones.....	8
Proyecto de ley número 564 de 2021 Cámara, por medio del cual se ordena la contratación directa de los agentes de protección y escoltas de la UNP y se reconoce esta profesión como de alto riesgo laboral. ....	18
Proyecto de ley número 566 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	20
Proyecto de ley número 567 de 2021 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar la formación empresarial, alivio de liquidez y acceso a compras públicas. ....	28