



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 529

Bogotá, D. C., viernes, 28 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 562 DE 2021 CÁMARA

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

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 562 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formación femenina".

1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley es una iniciativa parlamentaria, presentado el día 24 de marzo de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por las honorables representantes de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer Catalina Ortiz Lalinde, Jennifer Kristin Arias Falla, Maritza Martínez Aristizábal, Karen Violette Cure Corcione, Esperanza Andrade Serrano, Amanda Rocío González, Laura Ester Fortich Sánchez, Ana María Castañeda Gómez, Ángela María Robledo Gómez, Adriana Magali Matiz Vargas, Irma Luz Herrera Rodríguez, Nora García Burgos, Norma Hurtado Sánchez, Flora Perdomo Andrade; y los honorables representantes Juanita Goebertus Estrada y Mauricio Andrés Toro Orjuela.

El proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante comunicación electrónica oficial del 29 de abril de 2021, nos ha designado como ponentes para primer debate; para lo cual rendimos ante su Despacho la ponencia a primer debate del presente proyecto.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto fomentar el desarrollo empresarial de la mujer 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.

3. PROBLEMA A RESOLVER Y MEDIDAS PROPUESTAS

Para explicar en mayor detalle el problema de política pública identificado por el presente proyecto de ley y entrar posteriormente a definir las razones de cada una de las medidas propuestas, se hace necesario realizar una revisión del estado actual de las cosas sobre la **exclusión de la mujer en los programas, planes y proyectos del Estado** desde una perspectiva de género, reconociendo las brechas existentes y las constantes dificultades de la mujer para acceder a éstos.

3.1. Exclusión de las mujeres de los programas de fomento

Lo primero por mencionar, pues, es que los programas de fomento al desarrollo empresarial femenino no garantizan la participación femenina a nivel nacional, ni a nivel territorial; no obstante la ley de emprendimiento haya generado ciertos insumos para ayudar a mitigar dicho problema. Es dable entonces suponer que aunque actualmente se encuentra la existencia de un Fondo para la Mujer en estos programas, lo cierto es que éste no deja de estar supeditado a las dinámicas políticas de asignación de recursos y fomento gubernamental, por lo cual se hace necesario blindar esta circunstancia mediante la creación de estándares mínimos de participación femenina, como se mencionará.

3.1.1. A nivel nacional

Bien es sabido que los recursos asignados al sector de emprendimiento no son los más robustos del presupuesto total de inversión. Para 2021, el presupuesto asignado para las TIC, Ciencias y Comercio suma 1,72 billones aproximadamente, lo cual es apenas el 2.9% del presupuesto de inversión de la Nación. Bajo este panorama, por una parte, la Ley 2069 de 2020 que 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 en los términos de brecha de

género. Por supuesto, 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.

Sin embargo, estos avances tienen ciertos matices y asuntos por complementar. Para dar un orden de dimensión, a valor presente indexado, los fondos de mujeres (Mujer Emprende y Mujer + Ciencia) tuvieron un capital inicial de 21.014 millones mientras que el del "Fondo de Fondos" fue 138.000 millones. En otras palabras, los fondos de la mujer sólo representan el 16% de lo que tiene el Fondo de Fondos para 2021 y, a su vez, representan el 9,8% de lo asignado para todo el sector Comercio en inversión de competitividad empresarial. Esta aproximación permite arrojar la premisa de que, como sugiere la evidencia internacional sobre *Gender Mainstreaming* de organismos como ONU Mujeres, OCDE, CEPAL y Banco Mundial; puede resultar más efectivo efectuar participaciones mínimas en todos los programas de emprendimiento y empleo del Estado que directamente crear uno sólo para mujeres, pues éste puede quedar supeditado al presupuesto anual que se le asigne y a las dinámicas políticas.

En ese sentido, aunque se está frente a la posibilidad de movilizar un alto porcentaje de inversión para mujeres, pues considerando tanto los valores de movilización de recursos de Innpulsa (2017) como los valores destinados por el Fondo Emprender del Sena en capital semilla (2020), los fondos de la Ruta STEM del Mintic (2021) y el proyecto de Programación para niños y niñas del Mintic (2021), se estaría hablando de por lo menos 323 mil millones de pesos; se tiene que éstos no están haciendo ninguna consideración especial a la participación femenina. La inclusión de criterios diferenciadores a favor del emprendimiento de la mujer, en diferentes sectores, se queda corto como política nacional para el emprendimiento en general, pues los programas ejecutados a nivel nacional se hacen sin consideración de la evidente brecha existente en el mercado laboral y en la economía.

Por lo tanto, se requerirá que todos los programas, recursos e instrumentos a nivel nacional tengan que **establecer un indicador mínimo de participación femenina en los destinatarios de cada programa, instrumento y recurso bajo el estudio de identificación de brechas de género que cada programa diagnostique**. 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" y de las relaciones y/o dinámicas políticas que el manejo de éste implica; así como sin necesariamente estandarizar una cuota para todos los programas, pues hay que tener en cuenta las dinámicas, contextos y situaciones que cada uno implica en su estudio. Ésta sería, además, la razón por la cual **se buscará que iNNpulsa, de la mano de la Consejería para la Mujer, Ministerio de Comercio, Educación y otros, organicen un protocolo o guía base de criterios** a partir de los cuales los demás programas del Estado en emprendimiento y desarrollo empresarial, tanto nacionales como territoriales, deban basarse **para establecer su porcentaje mínimo de participación de mujeres según las brechas y dinámicas identificadas en cada uno**.

Por otro lado, la vinculación de mujeres a programas de formación para su integración al mercado laboral no ha sido paritaria y efectiva. Talento Digital es una de las coordinaciones del Ministerio de Tecnologías, que busca fortalecer el talento humano en el sector de la Industria Digital del país. No obstante, según el Ministerio de Educación, para 2018 sólo 1 de cada 3 personas que estudian carreras STEM (ciencia, tecnología, ingenierías y matemáticas por sus siglas en inglés) es mujer. La inscripción fue del 34,9% para mujeres y 65% para hombres; mientras que en la práctica son más las mujeres que se gradúan (56% frente a 43% de hombres).

Un ejemplo de esta brecha, aterrizada directamente en los programas de emprendimiento, se puede ver en el programa "Elegidos para triunfar" que busca formar 100.000 programadores para la cuarta revolución industrial de la Misión TIC. A modo general, el reporte de ejecución muestra que de 54.250 inscritos a marzo de 2021, sólo 1 de cada 3 personas son mujeres y, en todo caso, son mayores del rango de jóvenes. Visto desde una óptica territorial por ejemplo, sorprenden los resultados de vinculación en ciudades como Manizales: 52 hombres (78.79%) y 14 mujeres (21.21%) en noviembre de 2020.

En el caso de los programas educativos de las mujeres a modo general, 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.

De lo anterior, es claro que el perfil de los profesionales graduados en profesiones STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) no es 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.

Por lo anterior, se requerirá que todos los programas de formación para el emprendimiento y STEM a nivel nacional del Estado, en cada uno de los Ministerios y Sectores Administrativos, deberán comprender, en el mismo sentido de la medida anterior, un porcentaje mínimo de participación femenina justificado bajo los criterios definidos en el orden nacional.

3.1.2. A nivel territorial

De otro lado, el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) definido en la Ley 1955 de 2019 y reglamentado en el Decreto 1081 de 2015 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.

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, o siquiera mencionan alguna estrategia de enfoque de género. Esto, además, en el entendido de que cada entidad territorial es autónoma de dirigir sus programas según la meta de gobierno que tengan.

Por lo tanto, en este proyecto de ley se permitirá que las entidades territoriales definan en el mismo sentido nacional, un porcentaje mínimo de participación femenina justificado para programa e instrumento según los criterios definidos. Para poder realizar dicha justificación según cada dinámica territorial, iNNpulsa Colombia, junto con las entidades mencionadas, asesorarán a las entidades territoriales para la definición de dicho porcentaje en cada programa.

3.2. Ausencia de criterios diferenciales de emprendimiento

Ahora bien, para poder definir un porcentaje mínimo de participación femenina es necesaria la definición de criterios orientadores para justificarlo desde una óptica de política pública y, por tanto, complementar la definición de emprendimiento y empresa femenina que ha venido desarrollándose por el Gobierno Nacional para incorporar a esta iniciativa de participación femenina.

3.2.1. Criterios para la participación femenina

La capacidad institucional y conocimiento de política pública del nivel nacional y del nivel territorial son diferentes 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 definen los criterios orientadores para justificar la participación femenina mínima en cada proyecto, programa, instrumento y recurso destinado al emprendimiento y al desarrollo empresarial en el país. Esto, por supuesto, con el objetivo de que no sea únicamente el establecimiento de una cuota directa, sino que haya una planeación suficiente detrás que denote y cuantifique el impacto positivo que un porcentaje asignado de participación femenina dé hacia la reducción de esta brecha de género en el emprendimiento identificada dentro de cada programa como ya se ha mencionado.

En ese sentido, se buscaría que las entidades mencionadas desarrollen un documento de política que haga las veces de guía base o protocolo a partir del cual se definen unos criterios generales para que las demás entidades puedan basarse y así establecer, dentro de las dinámicas de cada programa y proyecto mencionados, la participación mínima obligatoria de las mujeres en éstos. Será obligatorio para cada programa estudiar y diagnosticar una brecha de género en el objetivo que busque, para así a paso seguido establecer el porcentaje de participación obligatoria.

3.2.2. Definición de emprendimiento y empresa femenina

Finalmente, el párrafo 9 del artículo 46 de la Ley de Emprendimiento determina que será iNNpulsa Colombia, en conjunto con otras entidades del Gobierno Nacional, quienes establecerán las respectivas definiciones de emprendimiento y sus diferentes características y tipos. Sin embargo, el párrafo 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 párrafo para que guarde coherencia con la articulación general del emprendimiento realizada por iNNpulsa Colombia y sea éste último, a partir del desarrollo que ya ha venido realizando la Consejería para la Mujer con otras entidades, la definición de los emprendimientos de mujeres; que por ahora se perfila como aquellos que en los cuales las mujeres tienen más de la mitad de propiedad empresarial o participación en los cargos de nivel directivo.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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.

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.

Según datos de la OCDE en 2012, sumados a los 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%.

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

4.1. Brechas de género en la economía colombiana

La división sexual del Trabajo en Colombia ha sido objeto de análisis por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). De acuerdo con las estadísticas oficiales, las personas 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%.

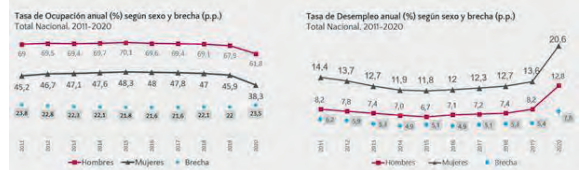
Gráfica 1 – División sexual de la población en edad de trabajar



Fuente: DANE (2020).

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.

Gráfica 2 - Brechas de género históricas



Fuente: DANE (2020).

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.

Gráfica 3 – Población inactiva como porcentaje de la PET, y por tipo de actividad Inactividad* o población económicamente no activa (PNEA)

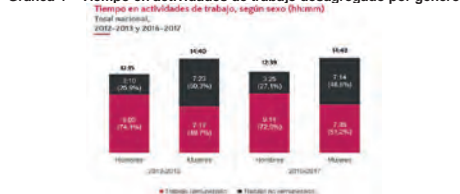
No están laborando (ocupadas) ni buscando trabajo (desocupadas)
 *El concepto de inactividad en el término vigente en el DANE, por entender de la OIT, pero tras el rediseño de la GEIH, desde 2021, emparrará a tenerse estrictamente población fuera de la fuerza laboral.



Fuente: DANE (2020).

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.

Gráfica 4 – Tiempo en actividades de trabajo desagregado por género



Fuente: DANE (2020).

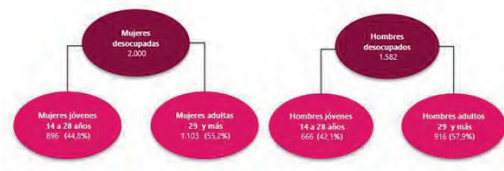
Finalmente, el último Boletín Técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para el trimestre móvil de noviembre 2020 a enero 2021, las brechas de género en mercado laboral se mantuvieron por encima de 6 puntos porcentuales. Esto se refleja en la cantidad de mujeres desocupadas vs.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

Tabla 1 – brecha en la tasa de desempleo por dominio geográfico

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

Fuente: DANE (2020).

Gráfica 5 – Población desocupada según sexo



Fuente: DANE, GEIH.
 Cifras de población en miles de personas.

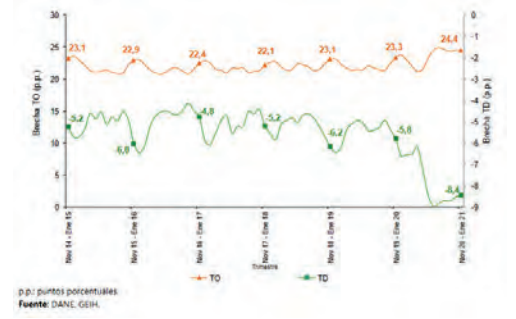
Nota: La información de jóvenes puede consultarse en el anexo de mercado laboral de la juventud.

Fuente: DANE (2020).

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.

Una muestra de esto es observar la senda de empleo y desempleo trazada por el DANE con diferenciación entre género, para revisar cómo no sólo ha existido desde siempre una brecha de empleo, sino cómo las políticas tienden a favorecer, aunque sea en poca medida, mayoritariamente a los hombres que a las mujeres.

Gráfica 6 – Brechas en TD y TO nacional - Trimestre Nov. – Ene. (2014-2021)



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

Fuente: DANE (2021).

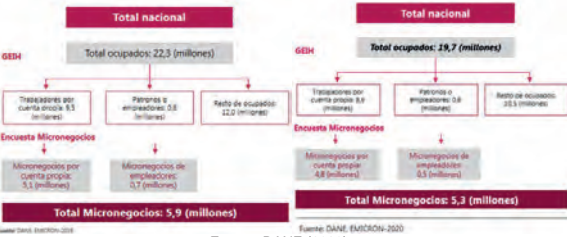
Así las cosas, los siguientes son los puntos que se concluyen con la revisión de las brechas de género en la economía colombiana a manera general:

- **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 independencia 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.

4.2 Brechas de género en las empresas y 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 25 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.

Gráfico 7 – Comparación de los resultados de la encuesta EMICRON (2019-2020)



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.

Aunado a lo anterior, en el 2019, las razones por las cuales las mujeres crean micronegocios en el país son diferentes. 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.

Gráfico 8 – Ubicación de los micronegocios según el sexo de la persona propietaria

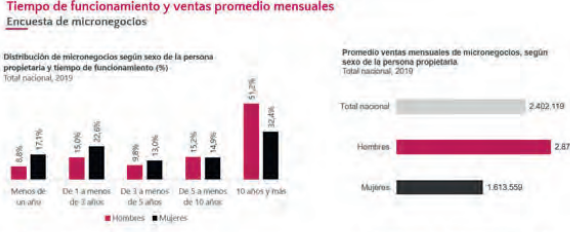


Gráfico 9 – Distribución de micronegocios por motivo de creación, desagregado por género

Motivo de creación	Total	Hombres	Mujeres
No tiene otra alternativa de ingresos	348	360	329
Lo identificado como una oportunidad de negocio en el mercado	288	291	283
Por tradición familiar o lo heredó	123	155	70
Para complementar el ingreso familiar o mejorar el ingreso	107	55	192
Para ejercer su oficio, carrera o profesión	102	108	94
No tenía la experiencia requerida, la escolaridad o capacitación para un empleo	19	22	16
Otro (U)	13	10	17

La longevidad de las empresas también tiene un fuerte diferencial de género. La mayoría de las empresas que duran entre 1 – 5 años son de mujeres. La mayoría de las 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.

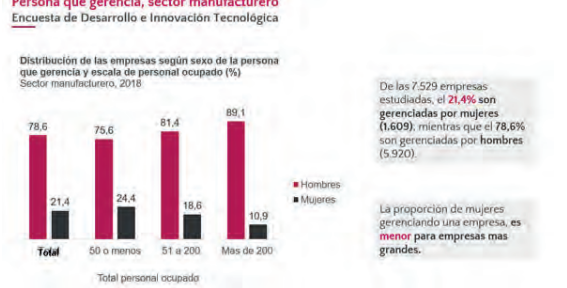
Gráfico 10 – Tiempo de funcionamiento y ventas promedio de los micronegocios por género



El 32.4% de las mujeres propietarias reportó que su micronegocio lleva 10 años o más en funcionamiento, mientras que este porcentaje es de 51.2% para los hombres propietarios. El promedio de ventas mensuales de los micronegocios propiedad de mujeres es inferior al promedio nacional.

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.

Gráfica 11 – Gerencia de micronegocios en el sector manufacturero



Así las cosas, se sostienen entonces como conclusiones de las brechas en las empresas y los micronegocios las siguientes:

- **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.
- **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.
- **Las mujeres crean micronegocios para subsistir o complementar los gastos del hogar:** La mayoría de las 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.
- **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.

4.3 Las mujeres en las empresas registradas y diagnóstico del marco institucional actual

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 (CIIU), 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 12 – Sociedades que generan empleo que contratan al menos una mujer



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 2020⁸¹, 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 el 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 (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.

Por otro lado, 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

<p>encuesta. Con todo, solo el 15% de los emprendedores hace realidad el proyecto de crear empresa.</p> <p>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".</p> <p>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 entre los actores a nivel regional y con las entidades del gobierno nacional.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de cargas y trámites para los emprendedores y mipymes del país. • Enfoque especial en emprendedores y micronegocios de las poblaciones más vulnerables. • Promoción de oportunidades para los emprendedores y las Mipymes en el mercado de compras públicas. • 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. • Fortalecimiento institucional para la focalización de esfuerzos, optimizar la gestión de recursos e incentivar una visión integral del desarrollo productivo. • Apropiación del emprendimiento y la cultura emprendedora en la juventud colombiana a través de colegios y las instituciones de educación superior. <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 la 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</p>	<p>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.</p> <p>Sin embargo, a pesar de estas medidas diferenciales, los proyectos a nivel nacional y territorial no comprenden la participación de género en la mayoría de los 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.</p> <p>5. FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS</p> <p>Las normas que soportan jurídicamente el presente proyecto de ley, muchas de ellas ya citadas y mencionadas en la explicación del problema a resolver y de las medidas específicas que se plantean, se encuentran todas alrededor del sistema de reducción de brechas para la mujer en el tejido empresarial y sector comercio. En primer lugar, habiendo suficiente ilustración sobre la iniciativa y autonomía legislativa del Congreso incluida en la Constitución Política y en la Ley 5 para modificar asuntos del ordenamiento jurídico del país por medio de ley ordinaria ante la modificación de la ley de emprendimiento y otras iniciativas; se presentan algunas de las principales normas que enmarcan la presente discusión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Emprendimiento (Ley 2069 de 2020). • Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015). • Decreto Ley 810 de 2020 que consolida el Fondo Mujer Emprende. <p>5.1 Conflicto de intereses</p> <p>En virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, por lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.</p> <p>5.2 Impacto fiscal</p> <p>De igual forma, en cumplimiento de la Ley 5 para la revisión del presente proyecto de ley, se deja establecido mediante esta ponencia que este proyecto no genera impacto fiscal en tanto las medidas propuestas no alteran el recaudo económico de la Nación.</p> <p>6. ESTUDIO DE PONENCIA Y CONCEPTOS</p> <p>Durante la realización de la ponencia para primer debate se surtieron varias reuniones con el propósito de obtener una justificación suficiente para el presente proyecto. Con el propósito de obtener los puntos de vista de diferentes entidades asociadas o relacionadas con este proyecto de ley, a continuación se presentan los conceptos que hasta el día de la radicación de la ponencia han llegado a los ponentes sobre el articulado del mismo, así como los resultados de la audiencia pública efectuada.</p> <p>6.1 Conceptos emitidos por entidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Concepto de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer</u> <p>Manifiesta que la Consejería, en sus funciones legales según el Decreto 1784 de 2019, tiene como principal propósito asistir al Presidente de la República y a la Vicepresidencia de la República en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos destinados a promover la igualdad de género. Aducen por tanto que no tienen competencia legal para pronunciarse y emitir conceptos sobre proyectos de ley. No obstante, emiten algunas consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se recomienda que se establezcan cuotas explícitas de porcentajes y si se va a aplicar alguna gradualidad de las mismas. - En cuanto al artículo 7, parágrafo segundo, manifiestan que ya tienen un proceso elaborado de definición de emprendimientos de mujer; por lo que se sugiere alinear este articulado con la definición que ya se ha venido trabajando.
<ul style="list-style-type: none"> - <u>Concepto de ONU Mujeres</u> <p>Naciones Unidas manifiesta que saludan y celebran en general iniciativas que estén encaminadas al avance de los derechos de la mujer; así como de señalar que este tipo de medidas que busquen avanzar en el empoderamiento económico de las mujeres son necesarias. No obstante, se abstienen de emitir concepto para no intervenir en la discusión del proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</u> <p>A modo general, manifiestan que la iniciativa legislativa garantiza la participación de las mujeres en espacios que propendan por el desarrollo empresarial y el emprendimiento; por lo que apoyan y dan concepto positivo al proyecto. A modo de sugerencia, plantean los siguientes comentarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajustar en el artículo 1 para que la expresión "fomentará" se cambie por "fomentar". - Ajustar la redacción del artículo 2 para dar prelación a las competencias de las entidades organizadoras de la política. - Sugieren que sea la ley la que señale los principios y criterios guía que serán usados para la definición de la participación. - Hacer obligatoria la inclusión de participación de mujeres en programas del Sistema a nivel territorial, cambiando la palabra "podrán" por "deberán". - Sugieren definir cuál es la cuota o porcentaje de participación mínimo que se organizará para cada programa. <ul style="list-style-type: none"> - <u>Concepto del Ministerio de Tecnologías</u> <p>El Ministerio hace una explicación de las iniciativas que ha realizado en torno a los procesos de apropiación de las TIC, dando énfasis en las cifras de inclusión de la mujer. Presenta comentarios sobre el articulado en los siguientes puntos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajustar el articulado en tanto el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación no está a cargo de la articulación de programas para el fomento sino de la agenda de innovación y política pública respectiva como instancia de coordinación. - Solicitar que sea el Gobierno Nacional quien defina los criterios de participación mínima obligatoria de mujeres. - Disponer del artículo original relativo a la definición de emprendimiento mujer. <ul style="list-style-type: none"> - <u>Concepto del Ministerio de Educación</u> <p>El Ministerio hace mención a los asuntos legales relativos a su competencia y en especial al tema de la formación en carreras STEM buscando cubrir eventuales vacíos jurídicos. Presenta una modificación sugerida al artículo 3, incluyendo un parágrafo que permita, en el marco de su autonomía, a las instituciones de educación superior el incluir porcentajes de participación de la mujer en dichas carreras.</p> <p>6.2 Audiencia pública y aportes</p> <p>El día 19 de mayo de 2021 se efectuó un evento a modo de audiencia pública convocado por los ponentes en el cual se obtuvo la participación de diversas entidades, organizaciones, asociaciones e investigadores en materia de equidad para la mujer bajo lo cual se recibieron aportes valiosos y se tuvieron en cuenta para el estudio del articulado propuesto. En resumen, los aportes son los siguientes:</p> <p>Ministerio TIC (Viceministro Dr. Germán Rueda)</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Viceministro inicia mencionando que desde el Ministerio apoyan el desarrollo del emprendimiento y que tienen programas enfocados para mujeres, por lo cual procede a exponerlos. Enuncia logros que ha tenido el Ministerio. Para 2019, manifiesta que la alianza TIC arrojó que 274 mil personas hacen parte del sector TIC, del cual 43% son mujeres. Identifican brechas que existen, para lo cual organizaron un estudio que profundiza en el análisis de dichas brechas. Manifiesta que, de cara a la demanda de los perfiles en el sector TIC y las brechas que están en los programas educativos, se 	<p>encontró que hay dificultades de colocación por parte de los cazatalentos en carreras de alta demanda como lo son los profesionales desarrolladores o gerentes de proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manifiestan que tienen una iniciativa en curso llamada Misión TIC 2022, orientada en las habilidades de programación abierta a colombianos de todas las regiones. En la convocatoria del 2020 tuvieron 128 mil aspirantes de los cuales casi 39 mil (1 de cada 3) eran mujeres, lo que según ellos demuestra que hay una necesidad de fomentar el desarrollo, interés y participación de las mujeres en estas áreas. Esta misión continúa este año con 54 mil personas inscritas, de las cuales 16.300 son mujeres (de nuevo, 1 de cada 3 aproximadamente). • Manifiesta que también tienen la estrategia Niñas en TIC para fomentar habilidades desde temprana edad. Tienen, de igual forma, otra iniciativa llamada "porTIC, Mujer", que consiste entre otras cosas en varios cursos virtuales para cerrar la brecha digital. Mencionan el programa de mujeres líderes de transformación digital que consiste en cursos para manejo de redes sociales, habilidades de negociación y gestión para las habilidades blandas; y la gestión de iniciativas como APPS.CO. • Manifiesta acompañar el proyecto y apoyarlo pues lo ven alineado con la ley de emprendimiento; quedan a disposición de las sugerencias que realice iNNpulsa al respecto. En igual sentido, plantean como sugerencia hacer una mención a no incluir el Sistema Nacional de Competitividad y dar mayor flexibilidad en permitir el desarrollo de los efectos o permitir una amplitud general de la política. <p>iNNpulsa Colombia (Lina Larrota)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manifiestan estar convencidos de que trabajar por el emprendimiento es una labor importante y necesaria con manera consciente bajo la lógica de entender los retos y brechas a los cuales se enfrentan. Hablan de dos grandes retos: i) los emprendimientos de mujeres tienen mayores dificultades para sobrevivir y ii) las mujeres no están presentes en los sectores de estudio de tecnologías. Con relación al proyecto, manifiestan que se alinea con la ley de emprendimiento bajo la tarea de elaborar definiciones y políticas enmarcadas en emprendimiento femenino (bajo lo cual ya tienen un decreto proyectado). Dicen que acompañan el proyecto y que, a modo de sugerencia, más que diseñar un porcentaje o número obligatorio, se debe motivar a las instituciones a que piensen en el emprendimiento femenino de una manera especial, identificando cada brecha y que de esta forma se apunte a reducir dicha brecha. <p>Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Luisa Vergel)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manifiesta que las mujeres son el centro de la reactivación económica. Se deben propender por promover el emprendimiento de manera general y sostenida en el tiempo para niveles mayores de desarrollo económico. Informan que desde la Consejería están convencidas de que las empresas lideradas por mujeres atraerán al país componentes de innovación y competitividad, así como empleos de mayor calidad. Citan estudios que ratifican el impacto de las mujeres en la economía, por ejemplo; y hacen énfasis en la necesidad de construir habilidades blandas y duras (o socioemocionales) que aporten a estos objetivos. Acompañan el proyecto de ley, y a modo de sugerencia plantean revisar que la participación mínima de mujeres corresponda a las brechas identificadas por cada programa. <p>ACOPI Valle (Yitcy Becerra)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde la Asociación Colombiana de Mipymes mencionan que, para sumar al proyecto, hay que estar de acuerdo en definir las instituciones y entidades que harían parte de esas definiciones de esos porcentajes obligatorios; por lo cual sugiere incluir al Ministerio de Educación. En este sentido, para permitir la inclusión de mujeres en programas STEM, sería clave su participación, pues sería organizar un hilo conductor desde la Universidad hasta estos programas. Proponen finalmente incluir al Consejo Directivo del SENA para incluir en el diagnóstico el % de mujeres que acceden al fondo emprend. Acompañan la iniciativa legislativa. <p>Fundación WWB Colombia (Esneyder Cortés y Johanna Urrutia)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Fundación WWB Colombia es una fundación del Valle con aproximadamente 40 años de experiencia alrededor del trabajo para apoyar a las mujeres con vulnerabilidad socioeconómica. Desde la Fundación ven pertinente el proyecto, pues creen que es un esfuerzo importante en cerrar esa brecha a la que se encuentran tradicionalmente las mujeres emprendedoras. Como idea adicional, recomiendan dar énfasis en el proyecto

a las acciones de acceso a los programas de fomento de la mujer emprendedora. En igual sentido, instan a las organizaciones a seguir dando pasos para cerrar la brecha. También mencionan que el porcentaje mínimo de mujeres debe ser visto desde la óptica no de cuota sin justificación sino que en cada uno de los programas haya una argumentación detrás que permita establecer indicadores de resultado en participación mínima de mujeres. Sugieren establecer estas medidas de revisión de cuotas para el territorio, pues argumentan que en las comunidades las brechas son más profundas.

MET Community (Yanire Braña)

- MET Community es una organización pionera en el estudio y la reducción de brechas. Manifiestan que el artículo cuarto del proyecto de ley, sobre participación femenina en el Sistema Nacional de Competitividad (participación territorial) es muy importante y merece más fuerza. Esto, pues en la experiencia de MET Community dentro de este Sistema sólo se han constituido cinco comités, en los cuales ninguno hace alusión al enfoque de género o si quiera a la palabra mujer. En suma, en el Sistema señalan que no han incluido organizaciones o comunidades de mujeres. En este sentido, y bajo la consigna de que las crisis afectan según ellos siete veces más a las mujeres, apoyan el proyecto.

Confecámaras (Julián Domínguez)

- Desde Confecámaras aportan al concepto de liderazgo femenino como uno que tiene una condición específica de que no puede ser motivo de marginalidad de discriminación pasiva sino del aprovechamiento de una condición que agregaría inmenso valor a la sociedad. Parten de la base de que la sociedad no ha reconocido esta condición transformadora, por lo cual manifiestan que se hace indispensable organizar reglas de juego para fortalecer dicha problemática. Acompañan la iniciativa legislativa.

Maribel Castillo (Investigadora Universidad Pontificia Javeriana)

- Manifiesta que la formación para el empleo de las mujeres es fundamental. Esto, pues hay considera que las mujeres requieren formación y cadenas articuladas con la academia además de los programas. Bajo la idea de que para las mujeres emprender no es igual, sugiere que hay que conectar el proyecto de ley con esta problemática e incluir, por ejemplo, al Ministerio de Educación, en las entidades que asesoren la definición de criterios e identificación de brechas en los programas de formación STEM y contrarrestar el problema de las mujeres "ninis". Finalmente, sugiere que se deben definir cuotas directas, pues es necesario según la evidencia. Acompaña el proyecto.

Jennifer Kristin Arias Falla (Representante a la Cámara)

- Celebra la iniciativa de este tipo de proyectos y manifiesta su acompañamiento positivo en los debates del proyecto. A modo de sugerencia, menciona revisar que los bancos de segundo piso puedan organizar líneas especiales para mujeres con cubrimiento del Fondo Nacional de Garantías; así como plantear programas exclusivos para mujeres.

Irma Luz Herrera Rodríguez (Representante a la Cámara)

- Apoya la iniciativa en tanto suministra herramientas nuevas para las mujeres. Considera que el diagnóstico dado en los informes y en el evento está para fortalecer el proyecto de ley. Hace énfasis en un informe que presentó el Boston Consulting Group, que concluyó que las mujeres son el eje de reactivación económica tras la pandemia. Por ejemplo, pese a recibir menor inversión o apoyo, se genera más renta y movilización más recursos en este tipo de emprendimientos. En suma, el retorno de inversión es del 35% mayor al promedio, situación que se debe a la gerencia y motivación que tiene la mujer de emprender.
- A modo de sugerencia, menciona revisar cómo mejorar en el proyecto el impulso de las pequeñas emprendedoras. Fortalecer las Mipymes de las mujeres y emprendimientos en proceso de formalización.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Surtidas las diferentes reuniones entre los ponentes y tomadas en cuenta las consideraciones de los conceptos e intervenciones de comunidades y organizaciones expertas en este tema, surgen las siguientes modificaciones al texto original:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO MODIFICADO	OBSERVACION
TÍTULO: "Por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formación femenina"	TÍTULO: "Por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, emprendimiento y formación de la mujer"	Se sustituye la palabra "femenina" por "de la mujer" a recomendación de organizaciones de mujeres.
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 1°. Objeto - La presente Ley tiene por objeto disminuir la brecha de género en el país al garantizar la obligación de participación mínima de la mujer en los proyectos, programas, instrumentos, fondos y recursos dirigidos al fomento del desarrollo empresarial, emprendimiento, innovación y formación de las personas; que son organizados por las entidades del orden nacional y del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Esta ley tiene por igual objeto fomentar la vinculación de la mujer a los programas de formación en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) organizados por las entidades nacionales, sectores administrativos e instituciones de educación superior en el marco de su autonomía.	Se ajusta la redacción del articulado según las recomendaciones de entidades y organizaciones expertas en reducción de brechas de género, así como de conceptos provenientes de entidades públicas.
Artículo 2°. Criterios para determinar la cuota de género: INNpula 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 2°. Criterios para determinar la participación obligatoria de mujeres - La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en articulación con el Ministerio de Comercio, INNpula Colombia y el Ministerio de Tecnologías; elaborará en los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley un documento de política que trace los principios, criterios, procedimientos de diagnóstico e indicadores de verificación y seguimiento que orientarán la identificación de brechas de género y las asignaciones del porcentaje mínimo obligatorio de mujeres a cumplir en cada programa de fomento al desarrollo empresarial, emprendimiento, innovación y formación. Este documento será usado por las demás entidades del orden nacional	Se ajusta la redacción del articulado según las recomendaciones de entidades y organizaciones expertas en reducción de brechas de género. Se recogen recomendaciones del Ministerio de Comercio y Ministerio de Tecnologías.

	y territorial convocantes para cumplir con la obligación de definir el porcentaje mínimo de participación de mujeres en las particularidades de sus programas y mitigar la brecha identificada en el mismo. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en concordancia con sus competencias legales, prestará asesoría y socializará a las entidades del orden nacional y territorial para la puesta en marcha de la definición del porcentaje de participación obligatoria de mujeres según las particularidades de cada programa en los términos a los que se refiere esta ley. Asimismo, dará asesoría a las instancias pertinentes del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación para la aplicación del enfoque de género en los términos de esta ley dentro de las diferentes políticas de competitividad e innovación en el país.	
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 3°. Participación de la mujer en los programas de formación del Estado - Todos los programas de formación al emprendimiento e innovación empresarial, así como de formación en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) organizados por entidades públicas, comprenderán en los mismos términos de la presente ley un porcentaje mínimo de participación de la mujer justificada bajo los criterios establecidos en el documento de política expuesto en el artículo segundo. En el marco de la autonomía universitaria, las Instituciones de Educación Superior podrán definir una cuota mínima de participación de la mujer en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas).	Se ajusta la redacción del articulado según las recomendaciones de entidades y organizaciones expertas en reducción de brechas de género. Se acoge la recomendación del Ministerio de Educación adicionando un segundo inciso.
Artículo 4°. Cuota de género en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI):	Artículo 4°. Participación obligatoria de mujeres en los programas e instrumentos para el	Por recomendaciones de técnica legislativa, se sustituye en orden el artículo

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), a la 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.	emprendimiento y desarrollo empresarial a nivel nacional - Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así: Artículo 47A Participación obligatoria de mujeres en el nivel nacional - Todos los programas, proyectos, instrumentos y convocatorias de fondos y patrimonios para el emprendimiento y desarrollo empresarial en el país a los que se refiere esta ley, deberán incluir un porcentaje mínimo de participación obligatoria de mujeres como destinatarias del programa, proyecto instrumento, fondo y/o recurso. La asignación de este porcentaje deberá establecerlo la entidad convocante, para lo cual tendrá la obligación de, previo al lanzamiento del programa y con base en los criterios de política definidos por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; identificar la brecha de género existente en el mismo y establecer el porcentaje mínimo de participación de la mujer que disminuya dicha brecha identificada.	4 con el artículo 5 del texto original para poner primero (art. 4 texto propuesto) la medida en orden nacional y segundo (art. 5 texto propuesto) la medida en orden territorial. Se ajusta en igual medida la redacción del articulado para guardar concordancia con lo establecido en el artículo segundo del texto propuesto. Se corrige numeración de artículo nuevo en la Ley 2069.
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 e recurso. La definición de esta cuota mínima de participación femenina deberá ser debidamente justificada por las sociedades y entidades de la rama	Artículo 5°. Participación obligatoria de mujeres en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) a nivel territorial - Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así: Artículo 47B Participación obligatoria de mujeres en el nivel territorial - Los programas, planes, proyectos, instrumentos y convocatorias de fondos y patrimonios territoriales relativos al emprendimiento, desarrollo empresarial, innovación y formación de las entidades que hacen parte de las instancias regionales del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), y en general de las entidades territoriales; deberán contar con una porcentaje mínimo de	Por recomendaciones de técnica legislativa, se sustituye en orden el artículo 4 con el artículo 5 del texto original para poner primero (art. 4 texto propuesto) la medida en orden nacional y segundo (art. 5 texto propuesto) la medida en orden territorial. Se ajusta en igual medida la redacción del articulado para guardar concordancia con lo establecido en el artículo segundo del texto propuesto. Se corrige numeración de artículo nuevo en la Ley 2069.

<p>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.</p>	<p>participación de la mujer justificado bajo el documento de política en los términos del artículo 47A de la presente ley.</p>	
<p>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.</p>	<p>Artículo 6°. Informe de resultados - La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, las veedurías ciudadanas y en general las organizaciones de la sociedad civil podrán requerir periódicamente a las entidades ejecutoras de los programas a los que se refiere esta ley, informes que destaquen y expongan el cumplimiento de las obligaciones expresadas en esta ley.</p>	<p>Se ajusta redacción del artículo en concordancia con el nuevo articulado propuesto. Se extiende la posibilidad de solicitud de informes a la generalidad de organizaciones de la sociedad civil.</p>
<p>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 INNPulsa Colombia, junto con las otras entidades del Gobierno Nacional, establecerán qué se entiende por emprendimientos y empresas de mujeres.</p>	<p>Artículo 7°. Emprendimiento de mujeres - La presente ley tomará como definición de emprendimiento mujer la concordante con la reglamentación desarrollada por el Gobierno Nacional y la Consejería Presidencial para la Mujer en los términos del artículo 47 de la Ley 2069 de 2020.</p>	<p>Se toma recomendación del concepto emitido por la Consejería para la Mujer y el Ministerio de Comercio de integrar una concordancia de la ley con el actual procedimiento de regulación que está haciendo el Gobierno sobre la definición de emprendimiento de mujer.</p>
<p>Artículo 8°. Vigencia: La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación.</p>	<p>Artículo 8°. Vigencia y derogatorias - La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se adiciona derogatoria.</p>

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rendimos ponencia positiva y de manera respetuosa solicitamos a la honorable Comisión III de la Cámara de Representantes dar primer debate del Proyecto de Ley 562 de 2021 cámara "Por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formación femenina".

De los Honorables Congressistas,

Katherine Miranda P.

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

Enrique Cabrales Baquero

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

Gilberto Betancourt Pérez

GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Proyecto de Ley 562 de 2021

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

Artículo 1°. Objeto - La presente Ley tiene por objeto disminuir la brecha de género en el país al garantizar la obligación de participación mínima de la mujer en los proyectos, programas, instrumentos, fondos y recursos dirigidos al fomento del desarrollo empresarial, emprendimiento, innovación y formación de las personas; que son organizados por las entidades del orden nacional y del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Esta ley tiene por igual objeto fomentar la vinculación de la mujer a los programas de formación en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) organizados por las entidades nacionales, sectores administrativos e instituciones de educación superior en el marco de su autonomía.

Artículo 2°. Criterios para determinar la participación obligatoria de mujeres - La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en articulación con el Ministerio de Comercio, INNPulsa Colombia y el Ministerio de Tecnologías; elaborará en los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley un documento de política que trace los principios, criterios, procedimientos de diagnóstico e indicadores de verificación y seguimiento que orientarán la identificación de brechas de género y las asignaciones del porcentaje mínimo obligatorio de mujeres a cumplir en cada programa de fomento al desarrollo empresarial, emprendimiento, innovación y formación. Este documento será usado por las demás entidades del orden nacional y territorial convocantes para cumplir con la obligación de definir el porcentaje mínimo de participación de mujeres en las particularidades de sus programas y mitigar la brecha identificada en el mismo.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en concordancia con sus competencias legales, prestará asesoría y socializará a las entidades del orden nacional y territorial para la puesta en marcha de la definición del porcentaje de participación obligatoria de mujeres según las particularidades de cada programa en los términos a los que se refiere esta ley. Asimismo, dará asesoría a las instancias pertinentes del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación para la aplicación del enfoque de género en los términos de esta ley dentro de las diferentes políticas de competitividad e innovación en el país.

Artículo 3°. Participación de la mujer en los programas de formación del Estado - Todos los programas de formación al emprendimiento e innovación empresarial, así como de formación en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) organizados por entidades públicas, comprenderán en los mismos términos de la presente ley un porcentaje mínimo de participación de la mujer justificada bajo los criterios establecidos en el documento de política expuesto en el artículo segundo.

En el marco de la autonomía universitaria, las Instituciones de Educación Superior podrán definir una cuota mínima de participación de la mujer en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas).

Artículo 4°. Participación obligatoria de mujeres en los programas e instrumentos para el emprendimiento y desarrollo empresarial a nivel nacional - Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 47A Participación obligatoria de mujeres en el nivel nacional - Todos los programas, proyectos, instrumentos y convocatorias de fondos y patrimonios para el emprendimiento y desarrollo empresarial en el país a los que se refiere esta ley, deberán incluir un porcentaje mínimo de participación obligatoria de mujeres como destinatarias del programa, proyecto instrumento, fondo y/o recurso. La asignación de este porcentaje deberá establecerlo la entidad convocante, para lo cual tendrá la obligación de, previo al lanzamiento del programa y con base en los criterios de política definidos por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, identificar la brecha de género existente en el mismo y establecer el porcentaje mínimo de participación de la mujer que disminuya dicha brecha identificada.

Artículo 5°. Participación obligatoria de mujeres en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) a nivel territorial - Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 47B Participación obligatoria de mujeres en el nivel territorial - Los programas, planes, proyectos, instrumentos y convocatorias de fondos y patrimonios territoriales relativos al emprendimiento, desarrollo empresarial, innovación y formación de las entidades que hacen parte de las instancias regionales del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), y en general de las entidades territoriales; deberán contar con una porcentaje mínimo de participación de la mujer justificado bajo el documento de política en los términos del artículo 47A de la presente ley.

Artículo 6°. Informe de resultados - La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, las veedurías ciudadanas y en general las organizaciones de la sociedad civil podrán requerir periódicamente a las entidades ejecutoras de los programas a los que se refiere esta ley, informes destaquen y expongan el cumplimiento de las obligaciones expresadas en esta ley.

Artículo 7°. Emprendimiento de mujeres - La presente ley tomará como definición de emprendimiento mujer la concordante con la reglamentación desarrollada por el Gobierno Nacional y la Consejería Presidencial para la Mujer en los términos del artículo 47 de la Ley 2069 de 2020.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias - La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

Katherine Miranda P.

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

Enrique Cabrales Baquero

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

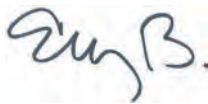
Gilberto Betancourt Pérez

GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 27 de mayo de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.562 de 2021 Cámara: **“POR MEDIO DE LA CUAL SE FOMENTA EL DESARROLLO EMPRESARIAL, EL EMPRENDIMIENTO Y LA FORMACIÓN FEMENINA”**, presentado por los Representantes a la Cámara BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ, KATHERINE MIRANDA PEÑA, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 567 DE 2021 CÁMARA

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

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 567 de 2021 Cámara, *“Por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar la formalización empresarial, alivio de liquidez y acceso a compras públicas”*.

1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley es una iniciativa parlamentaria, presentado el día 25 de marzo de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables representantes Catalina Ortiz Lalinde, Armando Zabarain De Arce y John Jairo Cárdenas Morán.

El proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante comunicación electrónica oficial del 29 de abril de 2021, nos ha designado como ponentes para primer debate; para lo cual rendimos ante su Despacho la ponencia a primer debate del presente proyecto.

2. OBJETO DEL PROYECTO

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 estado 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.

3. PROBLEMA GENERAL A 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.

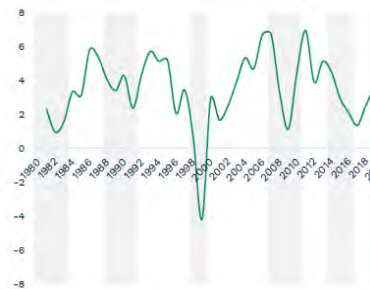
3.1 Consideraciones generales

3.1.1 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 redondeó 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.

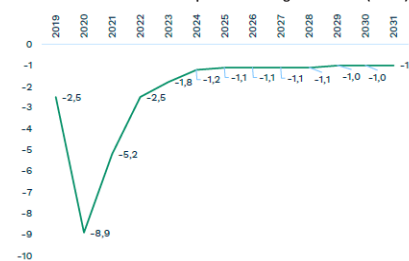
Sobre este tema, resulta finalmente relevante observar la senda de recuperación que se trazó el Gobierno frente a la revisión del MFMP para el Gasto Nacional Central considerando la crisis actual. En la Gráfica 3 se puede observar que el Gobierno espera tener una recuperación efectiva para el 2024, siempre 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 2 – Saldo de la deuda externa en millones USD – 2000/2021



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

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



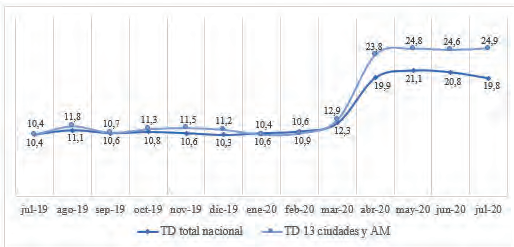
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019 y 2031)

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 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 2020, 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 pico 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.

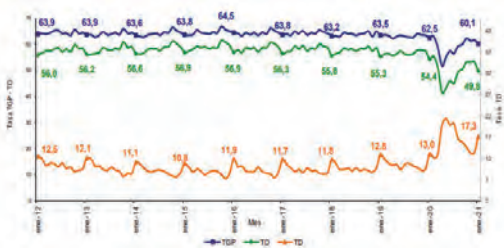
Gráfica 4 – TD desestacionalizada mensual – Jul. 2019 / Jul. 2020



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



Fuente: boletín técnico sobre mercado laboral DANE (2021).

3.1.2 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 periodo 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.

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 mantuvieron 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 se estaría hablando de 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.

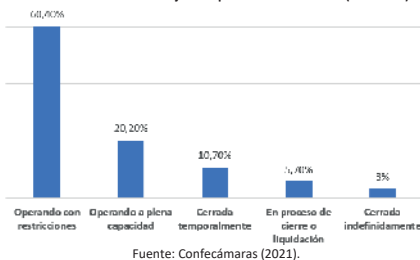
Para dar una mirada más específica sobre las cifras de creación y cierre de empresas, resulta relevante revisar los informes publicados por Confecámaras y cada una de las Cámaras de Comercio. Por ejemplo, para el caso de Bogotá, en un informe de la CCB se encontró que a noviembre de 2020 había activas 441.022 empresas, lo que representó un 11% menos que el mismo periodo 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 otras ciudades 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)



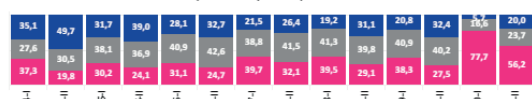
Fuente: Confecámaras (2021).

En términos de expectativa de crecimiento, se arrojó que aunque la mayoría de las 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

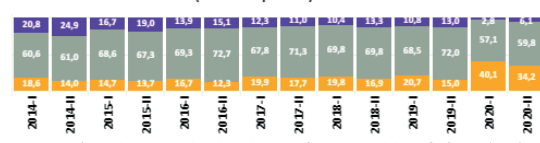


Fuente: Cámara de Comercio de Cali con base en informe nacional de Confecámaras (2021).

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 – Entrada y salida de trabajadores en las empresas (Ene. 2021)

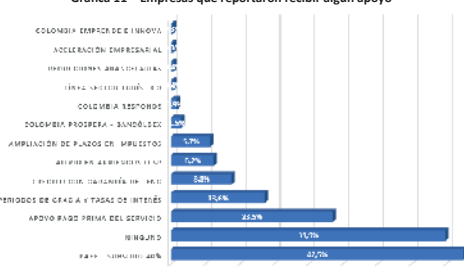
¿El número de trabajadores en la empresa durante el semestre? (% de empresas) - Todo



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).

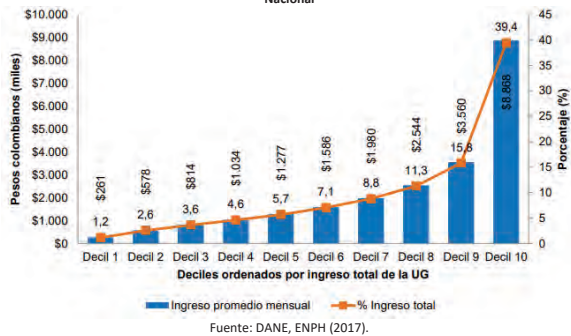
3.2 Efectos de la afectación empresarial en los hogares

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



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 calcula 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.

4. MEDIDAS PROPUESTAS Y JUSTIFICACIÓN

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 multidisciplinarios.

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

- Insumos para la formalización mediante el Régimen SIMPLE,
- Insumos para la entrada a las compras públicas, y
- Insumos de alivio 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.

4.1 Formalización mediante el Régimen SIMPLE

- Problemática identificada

En primer 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 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 los esfuerzos tanto el DANE como de otros centros de pensamiento (en los que se destaca la valiosa labor de Fedesarrollo y Confecámaras, entre otros) alrededor de 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 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 se aumenta 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 éste, 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 opcionales 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 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 brindar medidas especiales y diferenciadas en las que legalmente se dé la posibilidad a los micronegocios de entrar a la formalidad con mayores facilidades y con un futuro único trámite, para así 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 trámites y pagos que realizan las micro y pequeñas empresas, las propuestas de este proyecto de ley es integrar medidas ya existentes de exoneración de pagos por parafiscales y aportes, para que a éstas se les dé mayores ventajas y se atraiga más el concepto de formalización empresarial invirtiendo el análisis de costo-beneficio; y dando como resultado una decisión de ingresar al régimen e incrementar el recaudo tributario nacional; entre otras medidas de integración con el Sistema de Seguridad Social a largo plazo. Así las cosas, este proyecto de ley propone las siguientes modificaciones en el Estatuto Tributario (originadas mediante la Ley 2010 de 2019):

- Para volver más atractiva la entrada al régimen SIMPLE y beneficiar a las micro y pequeñas empresas como mayoría de éste, se propone ampliar y volver de facto el beneficio ya existente sobre exoneración de parafiscales y aporte en salud por parte del empleador incluido en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario sin el cumplimiento de otros requisitos.
- Actualmente el sistema de exoneración incluido en el artículo 114-1 debe ser marcado por las empresas durante su liquidación de seguridad social para nómina. Muchas de éstas desconocen esta exoneración, por lo que se obliga a las operadoras PILA para que dicha exoneración quede por defecto en sus plataformas de pago para los contribuyentes del SIMPLE, generando un nudge

o invirtiendo la carga actual para que se corrija la asimetría de información y todas las empresas se vean beneficiadas de esta exoneración.

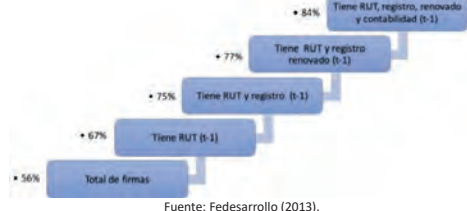
- Ampliar el periodo de inscripción anual de las empresas al régimen SIMPLE, pasando del 31 de enero al 28 de febrero; para que más empresas puedan entrar a este régimen.
- Como mecanismo a mediano y largo plazo, y para facilitar el proceso de pago de las diferentes obligaciones que tienen las empresas, así como reducir costos de transacción y centralizar operaciones, se propone integrar por un solo medio o trámite el recibo del SIMPLE con la planilla PILA correspondiente a salud en la Seguridad Social. Para esto, la DIAN organizará para iniciar en 2026 una integración completa de todos estos sistemas.

- 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 producida 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).

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.

4.2 Incentivos para las Compras Públicas

- Problemática identificada

En segundo lugar, 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 realizando 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 sigue 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 evalúan, 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 Mipymes 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 en objetos contractuales más grandes, 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, incluso sin finalmente no adquirir la adjudicación de algún contrato público. Esta situación apunta a que a pesar de que las Mipymes en su mayoría han ingresado a procesos de contratación directa en los que 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.

Es con toda esta argumentación, pues, entendible que el apoyo a la formalización de las Mipymes acarree 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 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 tercer punto. 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.

En ese sentido, para entrar a hablar específicamente sobre las medidas propuestas, es necesario hablar primero en qué consiste la **exoneración incluida en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario** y su inclusión actual. Este artículo, originado desde antes de la existencia del régimen SIMPLE, busca que las personas naturales y jurídicas que tienen trabajadores que ganan menos de 10 SMMLV puedan beneficiarse de no pagar los parafiscales asignados en la ley (SENA e ICBF) y de su aporte a salud por trabajador (8,5%). Para lograr esto no es necesario realizar algún trámite especial, sino que al momento de estar pagando la seguridad social de nómina en las plataformas de pago de las operadoras PILA se debe marcar una casilla de que se es beneficiario de dicho régimen. El articulado del régimen SIMPLE permite la integración con este beneficio pero, para beneficiarse de éste, se requiere que el contribuyente tenga conocimiento de su existencia y se le asigna la carga de ser este mismo quien se exonere durante el pago de nómina; situación en la cual hay una clara asimetría de la información entre actores.

Actualmente, ni la DIAN ni la UGPP cuentan con datos de cuántas personas se han beneficiado de esta exoneración. En suma, en un ejercicio de búsqueda de empresarios que hayan aplicado a este régimen desde varios gremios empresariales, se encontró que nadie conocía dicha exoneración. Es por tanto necesario establecer para estos casos un empujón o *nudge* en los términos de la teoría económica, acogiéndose de igual forma a lo sugerido por la DIAN, para invertir las cargas y volver de facto la inclusión en la exoneración y que sean las operadoras PILA, dentro de sus plataformas de pago, las que realicen las gestiones necesarias para que con el hecho de que un pagador sea contribuyente del SIMPLE, se le realicen los descuentos asignados en parafiscales y en salud.

De igual forma, bien es sabido que el inicio del año fiscal (enero) suele ser usado, sobre todo para las empresas menos organizadas, todavía como etapa de cierre del año fiscal anterior y como organización de nómina y otros asuntos administrativos no relacionados con impuestos. Actualmente el régimen SIMPLE tiene su inclusión obligatoria hasta el 31 de enero, lo que representa una barrera de entrada para que más empresas entren. Ejemplo de esto es lo que muestran los datos citados de la DIAN, que muestran una reducción de más del 60% de contribuyentes en el 2021 con respecto al 2020. Frente a esto, se propone en concordancia con lo sugerido por la DIAN, ampliar la **fecha de inscripción hasta el 28 de febrero de cada año gravable**. Esto compagina, además, con la necesidad de que los Concejos Municipales de cada municipio puedan aprobar su tarifa consolidada ICA en cualquier momento.

Finalmente, un último mecanismo propuesto a largo plazo es el de **organizar el sistema de obligaciones por único trámite entre la DIAN y las operadoras de Seguridad Social**, de tal forma que en el futuro puedan las empresas, a través de un único recibo o una única plataforma, liquidar y pagar la mayoría de sus obligaciones legales periódicas. Lo último muestra un potencial enorme que representa el SIMPLE

- 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 basados en lo establecido en el Decreto 957 de 2019 para los costos de inscripción, renovación, actualización y certificados asociados al Registro Único de Proponentes; todo en torno a los derechos de registro que deben sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio.
- Como balance de cargas, las micro y pequeñas empresas que accedan por primera vez al RUP se les contará como antigüedad o experiencia acumulada en este los años anteriores al primer registro en los que haya contratado directamente con el Estado.

- 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 apenas menos del 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 postulen a un contrato público. En especial, la encuesta arrojó que, de licitaciones, la subasta inversa sería 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 participante 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 - ACOPÍ (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 sufragaran unos valores específicos en UVTs. Estos valores están determinados de manera fija y sin diferenciación por el Decreto 1074 de 2015 en su artículo 2.2.2.46.1.7, 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. Es menester, además, tener en cuenta que de aproximadamente 27 mil proponentes que se encuentran en el RUP, las micro y pequeñas empresas constituyen el 76%, las medianas el 14% y el restante (10%) son grandes. De igual forma, más de la mitad de estos registros se encuentran en la Cámara de Comercio de Bogotá, en donde aproximadamente el 95% son personas jurídicas.

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; 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. Entre otras razones de falta de acceso al mercado, como percepción de transparencia de la contratación pública o desconocimiento de los trámites, esta medida sería un alcance que se puede modificar desde la ley y que funciona como incentivo.

En suma, para que una empresa no pierda su antigüedad en el RUP, debe renovarlo anualmente sin distinción de cuándo lo inscribió, actualizó o que incluso esté contratando con el Estado, 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, terminaría pagando más de un millón en 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 licitación con objeto contractual barato, 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.

- La declaración anual consolidada por IVA, para los contribuyentes del régimen SIMPLE, se podrá pagar dentro de los dos meses siguientes sin causación de intereses de mora.
- Si la empresa presenta extemporáneamente la declaración, el pago deberá darse de inmediato y no podrá acogerse a este beneficio.

- Explicación de relevancia

Al igual que la información que se presentó en las consideraciones generales sobre las empresas en Colombia, también es importante hablar de las dificultades de las mipymes 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 ese, 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 915 del Estatuto Tributario para que el IVA de los contribuyentes del SIMPLE sea declarado y pagado en momentos diferentes del tiempo.

Sobre esto, vale la pena decir que la mayoría de las Mipymes, como se mencionó, contratan directamente con el Estado y que éstos no requieren registro del RUP. No obstante, en esta mayoría de casos hay otra desventaja y es que como el RUP tiene un sistema de antigüedad que se va sumando con los años y con los contratos que se ejecuta con el Estado, sucede que una empresa de este tipo, una vez ha crecido lo suficiente para acceder a una licitación pública, aparecería como apenas iniciando el registro de antigüedad en el RUP cuando en la práctica ya puede llevar varios años contratando directamente con el Estado. En ese sentido, se busca balancear dicha carga y dar primacía de la realidad sobre las formas para que una micro y pequeña, una vez acceda por primera vez al RUP, se le cuente como antigüedad los años que ha contratado con el Estado así sea por contratación directa.

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.

4.3 Alivios de caja en materia de IVA para empresas

- Problemática identificada

Por último, 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) periódicos. 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 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 lo hacen las empresas a través de una retención del dinero, son éstas quienes en el régimen ordinario deben, bimestral o cuatrimestralmente, 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. La situación es similar para el caso de los contribuyentes al régimen SIMPLE, pues anualmente deben presentar una declaración consolidada de IVA y, además, está el pago de unos aportes bimensuales que incluyen el pago de lo recaudado mensualmente por IVA.

Ahora bien, el asunto en cuestión que dificulta la facilidad de operación y reactivación económica de las empresas, además del contexto tributario local, 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 pagos (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, dando por supuesto este beneficio a los inscritos en el régimen SIMPLE de tal forma que sea, aún más, atractiva la entrada a este régimen. Esta medida no se trata jurídicamente de una exención, exclusión o trato preferencial, ni hay un cambio en el proceso de declaración de IVA, sino en un tiempo acordado. 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 tiempo de pago por IVA como medida temporal, respondiendo al artículo 915 del Estatuto Tributario que define los procesos de declaración y pago del aporte de IVA para los inscritos en el régimen SIMPLE.

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; pero además para generar mayores incentivos a la inclusión en el régimen SIMPLE y beneficiar directamente a las empresas que están surgiendo, este proyecto de ley propone:

Así las cosas, se hace relevante que, sin afectar el importante recaudo total del impuesto de IVA, 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.

5. FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS

Las normas que soportan jurídicamente el presente proyecto de ley, muchas de ellas ya citadas y mencionadas en la explicación del problema a resolver y de las medidas específicas que se plantean, se encuentran todas alrededor del tejido empresarial y sector comercio. En primer lugar, habiendo suficiente ilustración sobre la iniciativa y autonomía legislativa del Congreso incluida en la Constitución Política y en la Ley 5 para modificar asuntos de forma sobre la normatividad tributaria del país, al igual que sobre otros asuntos legales modificables por medio de ley ordinaria; se presentan algunas de las principales normas que enmarcan la presente discusión:

- Estatuto Tributario (Decreto Ley 624 de 1989).
- Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015).
- Decreto sobre clasificación empresarial (Decreto 975 de 2019).
- Regulación sobre Régimen SIMPLE (Ley 2010 de 2019).
- Ley de Emprendimiento (Ley 2069 de 2020).
- Contratación pública (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007).

5.1 Conflicto de intereses

En virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, por lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.

5.2 Impacto fiscal

De igual forma, en cumplimiento de la Ley 5 para la revisión del presente proyecto de ley, se deja establecido mediante esta ponencia que este proyecto no genera impacto fiscal en tanto las medidas alrededor del SIMPLE son medidas de trámite y de incentivos ya creados por el ordenamiento tributario a iniciativa del Gobierno que no modificarían los valores recaudados de la Nación y provienen de acuerdos en mesas técnicas con la DIAN; así como los asuntos relativos al RUP son sobre los derechos fraguados en favor de las Cámaras de Comercio y a la declaración del IVA para los inscritos en el SIMPLE no reduce en absoluto el recaudo de la Nación pues versa sobre incentivos de trámite ante el pago y proviene igualmente de acuerdos en mesas técnicas con la DIAN.

6. ESTUDIO DE PONENCIA Y CONCEPTOS

Durante la realización de la ponencia para primer debate se surtieron varias reuniones y mesas técnicas con el propósito de obtener una justificación suficiente y construir consenso para el presente proyecto. El equipo de autores y ponentes del presente proyecto condujo mesas técnicas y solicitó conceptos de entidades para lograr este propósito. Se presentan los allegados al momento de radicación de la ponencia.

- Mesa técnica con el equipo de la DIAN

Desde la presentación del proyecto en la Cámara se han sostenido tres reuniones con el equipo técnico que lidera el régimen SIMPLE en la DIAN con el objetivo de recibir conceptos, retroalimentaciones y llegar a consensos alrededor del articulado. En general el balance de las reuniones es positivo y ha permitido llegar a consensos en cada uno de los artículos relativos al SIMPLE y a las medidas del IVA que fueron acogidos y que se presentan en el pliego de modificaciones para el articulado propuesto a primer debate. Los resultados de las mesas técnicas consisten en los siguientes consensos con el equipo de la DIAN:

- Se dispone de la aplicación del beneficio en 25% de lo aportado en salud incluido en el texto original y se integra para el texto de ponencia a primer debate la propuesta de la DIAN en torno a hacer extensivo y más amplio el beneficio

- incluido en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario en torno a la exoneración de parafiscales y aportes en salud para los contribuyentes del SIMPLE.
- Se ajusta la integración del régimen de Seguridad Social con el Régimen SIMPLE no en un único pago sino en interoperabilidad y trámite conjunto que organice el Gobierno Nacional; y se propone un cambio de integración de los pagos entre la factura de nómina electrónica y la planilla PILA administrada por las operadoras autorizadas. Se deja en consideración de la DIAN esta gestión.
- Se ajusta la fecha máxima de inscripción en el SIMPLE al 28 de febrero de 2021 según sugerencia de la DIAN.
- Se da aplicabilidad al alivio de caja establecido alrededor de la declaración del IVA para los contribuyentes del régimen SIMPLE en su declaración anual consolidada dentro de los dos meses de la presentación sin el cobro de intereses moratorios y premiando a las empresas que presenten a tiempo la declaración.

Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Desde el Ministerio resaltan la importancia que tiene el proyecto de ley para contribuir al fortalecimiento del tejido empresarial del país en torno a la reactivación económica. En torno al articulado original del proyecto, exponen entre otros los siguientes puntos:

- Que en las propuestas de integración en torno al Sistema de Seguridad Social y el Régimen SIMPLE de Tributación se revisen las facultades de intercambio de información entre la DIAN y las operadoras y así ajustar el articulado dando claridad sobre dicha medida.
- Revisar la fecha propuesta del 31 de marzo toda vez que se pueden haber causado las declaraciones de impuesto sobre las ventas y de impuesto de industria y comercio.
- Sobre las medidas en torno al RUP, mencionan que se ha adelantado un proceso de simplificación de trámites alrededor del CONPES 4023 (Política de Reactivación), por lo que se sugiere dar análisis a los procesos y costos asociados a las Cámaras de Comercio con este servicio.
- Alrededor de la medida del IVA, establecen que se apoyará el flujo de caja de las Mipymes y que se requiere conceptos de la DIAN o MinHacienda.

Concepto de Confecámaras

El equipo de Confecámaras manifiesta la importancia de que las Mipymes tengan mayor acceso al mercado de las compras públicas y reconozcan a la ley de emprendimiento como una herramienta para impulsar dicha iniciativa. Sobre el artículo concerniente a la diversificación de los costos del RUP por tamaño empresarial, hacen una revisión de las diferentes causales según las cuales las micro y pequeñas empresas no acceden al mercado y consideran otras barreras.

En ese sentido, proponen para el artículo de incentivo a las compras públicas:

- Establecer un mecanismo denominado de RUP Simplificado aplicable para las Mipymes en el cual éstas puedan ingresar y adquirir los beneficios del registro (anterioridad y antigüedad) con tarifas diferenciadas para todos los contratos directos que celebren; contratos que actualmente no cuentan con la obligación de pago por RUP. De igual forma, solicitan que la diversificación por tamaño empresarial de los costos del RUP lo realice el Gobierno Nacional.

Concepto ANDI

Manifiestan que comparten la finalidad del proyecto en incentivar la formalización y la liquidez de las empresas para la reducción de los costos asociados a su gestión. Resaltan la importancia de que todas las obligaciones (alrededor de seguridad social y otros pagos de ley) estén incluidos en un único pago que funcione como monodiviso. En torno al articulado original del proyecto, consideran importante establecer tarifas diferenciadas del RUP con reducción de costos para las empresas. Sobre las medidas alrededor del SIMPLE, argumentan que la implementación de este régimen es reciente en Colombia y plantean que puede ser prematuro incluir medidas asociadas a éste. Finalmente, sobre los alivios de caja, consideran que requiere un especial énfasis y análisis alrededor de las finanzas públicas.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Surtidas las diferentes reuniones entre los ponentes y las principales entidades y actores asociados al proyecto de ley, se propusieron las siguientes modificaciones para llegar a un punto en común frente a algunas de las propuestas de éstos y frente a lo que los gremios empresariales y las Mipymes solicitan.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO MODIFICADO	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 1°. Incentivos para la integración y el descuento de los aportes a Seguridad Social en el Régimen SIMPLE</p> <p>Modifíquese parcialmente y adiciónese un parágrafo 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>Artículo 903. Creación del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación</p> <p>Simple. Créase 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 declaración 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 los sobretasos bomberil que se encuentran autorizados a los municipios. Este sistema también integra los aportes del empleador a pensiones y a salud, mediante el mecanismo del crédito tributario.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. La Dirección de</p>	<p>Artículo 1°. Beneficios de aportes a los contribuyentes del Régimen SIMPLE – Modifíquese parcialmente el parágrafo tercero del 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>PARÁGRAFO 3o. 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 de conformidad con la legislación vigente y estarán exonerados de aportes parafiscales en los términos del artículo 114-1 del Estatuto Tributario. Los contribuyentes inscritos en este régimen estarán exonerados de las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud y los aportes parafiscales de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario, que aplicará incluso a personas que empleen desde un trabajador en adelante. Para ello, las entidades públicas competentes y los operadores de liquidación de aportes u operadores PILA realizarán los ajustes necesarios en sus plataformas de pago con el fin de que se habilite por defecto la exoneración para dichos contribuyentes.</p>	<p>Se sustituye la propuesta de exoneración de 25% en salud y se acoge a la recomendación de la DIAN y otros conceptos de facilitar y ampliar el beneficio de exoneración parafiscal incluida en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.</p>

~~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).~~

~~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.~~

~~PARÁGRAFO 3o. 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, así como de los administradores y operadores del Régimen de Seguridad Social y Pensiones a que haya lugar.~~

~~PARÁGRAFO 3o. 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.~~

~~PARÁGRAFO 4o. 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 al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.~~

~~El exceso originado en el descuento de que trata este parágrafo, podrá tomarse en los siguientes recibos electrónicos del anticipo bimestral SIMPLE o 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.~~

~~PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá reglamentar e implementar antes del 31 de diciembre de 2022 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 recuento y reducir costos de transacción para los contribuyentes inscritos en el régimen SIMPLE.~~

~~Se adiciona artículo nuevo en texto modificado~~

Artículo 2°. Integración electrónica del Régimen SIMPLE con el Sistema de


Se crea un artículo nuevo para la propuesta de que a largo plazo se reduzcan los trámites de

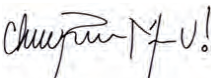
	<p>Seguridad Social – Adiciónese dos párrafos al artículo 903 del Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario-, creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, los cuales quedarán así:</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO: El Gobierno Nacional deberá diseñar, reglamentar e implementar antes del 31 de diciembre de 2025, para iniciar en el año gravable 2026, un mecanismo electrónico de integración entre las obligaciones que por concepto de Seguridad Social y aportes parafiscales deban pagar los contribuyentes, con el recibo electrónico del régimen simple de tributación –SIMPLE, en los términos que establezca el reglamento. Dicha integración tendrá como propósito agilizar el recaudo, simplificar trámites y reducir costos de transacción para los contribuyentes inscritos en el régimen SIMPLE mediante un único trámite</p> <p>Parágrafo 5o. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá simplificar las obligaciones de reporte de la nómina electrónica y establecer su integración con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- para efectos de la interoperabilidad entre ambos sistemas. Para ello, deberá reglamentar y adelantar las gestiones necesarias para dicha interoperabilidad.</p>	<p>obligaciones legales y se integren la seguridad social con el régimen SIMPLE.</p>	<p>hasta el 31 del 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 [...].</p>	<p>hasta el 28 del mes de febrero 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 [...].</p>																	
<p>Artículo 2º. Temporalidad de inscripción en el Régimen Simple - 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>Artículo 909. Inscripción al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –simple. 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</p>	<p>Artículo 3º. Temporalidad de inscripción en el Régimen Simple - 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>Artículo 909. Inscripción al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE. 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</p>	<p>Se pasa de permitir inscripción en el SIMPLE de marzo 31 a febrero 28 según recomendación de mesa técnica con la DIAN.</p>	<p>Artículo 2º. Tiempos de aprobación de la tarifa consolidada simple por parte de los Concejos Municipales— 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>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los concejos municipales y distritales deberán profesar acuerdos con el propósito de establecer las tarifas únicas del impuesto de industria y comercio consolidado, aplicables bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE. Los acuerdos que profieran 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</p>	<p>Se suprime el artículo del proyecto de ley en su texto original.</p>	<p>Se suprime el artículo del proyecto de ley en su texto original.</p>																
<p>medio de este a partir del 1 de enero de 2020.</p> <p>Artículo 4º. Incentivos a las compras públicas para las Mipymes – Modifíquese el párrafo 3º 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>Parágrafo 3º. Las tarifas correspondientes al registro único de proponentes que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio quedarán establecidas de la siguiente forma:</p> <table border="1" data-bbox="196 1674 386 1738"> <thead> <tr> <th>Actividad</th> <th>Tarifa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Registro Único de Proponentes</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>2. Registro Único de Proponentes</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>3. Registro Único de Proponentes</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo 4º. Para las Mipymes que por primera vez contracten públicamente con el Estado se aplicarán los siguientes beneficios:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 5º. Pagos por concepto de IVA – Modifíquese parcialmente el artículo 600 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 600. PERÍODO GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. El período gravable sobre el impuesto sobre las ventas será así:</p> <p>1. Declaración bimestral para aquellos responsables de este impuesto, grandes contribuyentes y aquellas</p>	Actividad	Tarifa	1. Registro Único de Proponentes	25%	2. Registro Único de Proponentes	1%	3. Registro Único de Proponentes	1%	<p>Artículo 4º. Incentivos a las compras públicas para las Mipymes – Modifíquese el párrafo 3º 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>Parágrafo 3º. Las tarifas correspondientes al registro único de proponentes que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio quedarán establecidas de la siguiente forma:</p> <table border="1" data-bbox="386 1674 574 1738"> <thead> <tr> <th>Actividad</th> <th>Tarifa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Registro Único de Proponentes</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>2. Registro Único de Proponentes</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>3. Registro Único de Proponentes</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo 4º. Con el fin de simplificar las cargas para las micro y pequeñas empresas, la anterioridad del Registro Único de Proponentes contará de manera retroactiva, únicamente al momento de inscripción por primera vez, los años previos al ingreso en que éstas empresas hayan contratado directamente con el Estado. Si una vez inscrita en el Registro, la micro y pequeña empresa no cumple con su obligación de renovación y actualización, perderá el beneficio de anterioridad.</p> <p>Artículo 5º. Alivios de caja para contribuyentes del SIMPLE - Adiciónese un párrafo al artículo 915 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO. Los contribuyentes inscritos en el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE- que presenten la declaración anual consolidada del impuesto sobre las ventas antes de la fecha que determine el Gobierno Nacional, podrán realizar el pago dentro de los</p>	Actividad	Tarifa	1. Registro Único de Proponentes	25%	2. Registro Único de Proponentes	1%	3. Registro Único de Proponentes	1%	<p>Se elimina la disposición relativa a la matrícula mercantil del párrafo 4, se modifican valores de rango UVT en concordancia con el Decreto 975 de 2019 sobre tamaño empresarial y se adiciona el beneficio de antigüedad sobre contratación directa de años anteriores.</p> <p>Se acoge a la recomendación de la DIAN de vincular y aplicar dicho beneficio de tiempo para las empresas contribuyentes del régimen SIMPLE.</p>	<p>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.</p> <p>2. Declaración cuatrimestral para aquellas 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>dos meses siguientes a la presentación de la misma sin que se generen intereses de mora. Si la declaración anual consolidada del impuesto sobre las ventas se presenta de manera extemporánea, el pago total de las sumas recaudadas por dicho concepto deberá efectuarse en el momento de la presentación; de lo contrario, tal declaración no producirá efecto legal alguno sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.</p>	
Actividad	Tarifa																				
1. Registro Único de Proponentes	25%																				
2. Registro Único de Proponentes	1%																				
3. Registro Único de Proponentes	1%																				
Actividad	Tarifa																				
1. Registro Único de Proponentes	25%																				
2. Registro Único de Proponentes	1%																				
3. Registro Único de Proponentes	1%																				

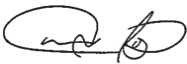
<i>periodo gravable, deberá informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.</i>		
Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	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.	Queda igual.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rendimos ponencia positiva y de manera respetuosa solicitamos a la honorable Comisión III de la Cámara de Representantes dar primer debate del Proyecto de Ley 567 de 2021 cámara "Por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar la formalización empresarial, alivio de liquidez y acceso a compras públicas".


KATHERINE MIRANDA PEÑA
 Representante a la Cámara
 Coordinadora Ponente


CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE
 Representante a la Cámara
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley 567 de 2021

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

Artículo 1°. Beneficios de aportes a los contribuyentes del Régimen SIMPLE – Modifíquese parcialmente el parágrafo tercero del artículo 903 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 3o. 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 de conformidad con la legislación vigente y ~~estarán exonerados de aportes parafiscales en los términos del artículo 114-1 del Estatuto Tributario. Los contribuyentes inscritos en este régimen estarán exonerados de las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud y los aportes parafiscales de que trata el artículo 114-1 del Estatuto Tributario, que aplicará incluso a personas que empleen desde un trabajador en adelante. Para ello, las entidades públicas competentes y los operadores de liquidación de aportes u operadores PILA realizarán los ajustes necesarios en sus plataformas de pago con el fin de que se habilite por defecto la exoneración para dichos contribuyentes.~~

Artículo 2°. Integración electrónica del Régimen SIMPLE con el Sistema de Seguridad Social – Adiciónese dos párrafos al artículo 903 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, creado por el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019, los cuales quedarán así:

PARÁGRAFO TRANSITORIO: El Gobierno Nacional deberá diseñar, reglamentar e implementar antes del 31 de diciembre de 2025, para iniciar en el año gravable 2026, un mecanismo electrónico de integración entre las obligaciones que por concepto de Seguridad Social y aportes parafiscales deban pagar los contribuyentes, con el recibo electrónico del régimen simple de tributación - SIMPLE, en los términos que establezca el reglamento. Dicha integración tendrá como propósito agilizar el recaudo, simplificar trámites y reducir costos de transacción para los contribuyentes inscritos en el régimen SIMPLE mediante un único trámite Parágrafo 5o. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá simplificar las obligaciones de reporte de la nómina electrónica y establecer su integración con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA para efectos de la interoperabilidad entre ambos sistemas. Para ello, deberá reglamentar y adelantar las gestiones necesarias para dicha interoperabilidad.

Artículo 3°. Plazo de inscripción anual en el Régimen Simple - 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:

Artículo 909. Inscripción al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - simple. 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 28 del mes de febrero 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. 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.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá establecer mecanismos simplificados de renovación de la inscripción del Registro Único Tributario (RUT).

PARÁGRAFO. 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).

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. 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.

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.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. 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 las plazas establecidas 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.

Artículo 4°. Incentivos a las compras públicas para las Mipymes – Modifíquese el parágrafo 3° y adiciónese un parágrafo 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:

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:

Ingresos brutos anuales (UVT)		Conceptos RUP (UVT)			
Igual o superior	Inferior	Inscripción y renovación	Actualización	Certificados	Copias
0	131.951	5	2	0.6	0.08
131.951	483.034	10	4	1	0.08
483.034	-	16.17	8.64	1.46	0.08


Parágrafo 4°. Con el fin de simplificar las cargas para las micro y pequeñas empresas la anterioridad del Registro Único de Proponentes contará de manera retroactiva, únicamente al momento de inscripción por primera vez, los años previos al ingreso en que estas empresas hayan contratado directamente con el Estado. Si una vez inscrita en el Registro, la micro y pequeña empresa no cumple con su obligación de renovación y actualización, perderá el beneficio de retroactividad.

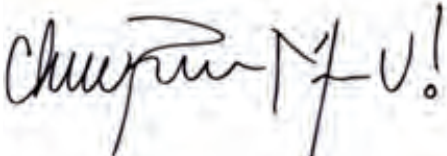
Artículo 5°. Alivios de caja para contribuyentes del SIMPLE - Adiciónese un parágrafo al artículo 915 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, el cual quedará así:


PARÁGRAFO. Los contribuyentes inscritos en el Régimen Simple de Tributación -SIMPLE- que presenten la declaración anual consolidada del impuesto sobre las ventas antes de la fecha que determine el Gobierno Nacional, podrán realizar el pago dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la misma sin que se generen intereses de mora. Si la declaración anual consolidada del impuesto sobre las ventas se presenta de manera extemporánea, el pago total de las sumas recaudadas por dicho concepto deberá efectuarse en el momento de la presentación; de lo contrario, tal declaración no producirá efecto legal alguno sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.

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.

De los Honorables Congressistas,


KATHERINE MIRANDA PEÑA
 Representante a la Cámara
 Coordinadora Ponente

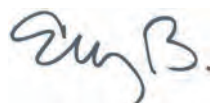

CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE
 Representante a la Cámara
 Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 567 de 2021 Cámara: **"POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA INCENTIVAR LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL, ALIVIO DE LIQUIDEZ Y ACCESO A COMPRAS PÚBLICAS"**, presentado por los Representantes a la Cámara **KATHERINE MIRANDA PEÑA, CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR y ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE**, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 573 DE 2021 CÁMARA**

por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo de detención preventiva por el delito de feminicidio.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY No. 573 DE 2021 CÁMARA

"Por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio".

1. Objeto del Proyecto de Ley.

Con el presente proyecto de ley se busca la exclusión de los beneficios administrativos y judiciales y subrogados penales previstos en la Ley, a aquellas personas que sean condenadas o cobijadas con medida de aseguramiento por el delito de feminicidio, incluso en su modalidad tentada; con el fin de fortalecer la lucha en contra de la violencia contra mujeres en Colombia.

2. Consideraciones.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo, en su informe especial del año 2012, centró su atención en el homicidio de mujeres por motivos de género, sobre el cual expresó que no constituyen incidentes aislados que tienen lugar de forma repentina e imprevista, sino más bien son el acto último de violencia que tiene lugar en un continuo de violencia contra las mujeres. Sobre el tema, puntualmente expresó que "la prevalencia de los homicidios relacionados con el género en sus distintas manifestaciones está cobrando proporciones alarmantes en todo el mundo. Estas manifestaciones, arraigadas en la cultura y la sociedad, siguen aceptándose, tolerándose o justificándose. En el contexto del homicidio de mujeres, en gran medida los Estados no cumplen con su responsabilidad de actuar con la debida diligencia para promover y proteger los derechos de la mujer"¹.

La figura y conceptualización del término Feminicidio o femicidio (*Femicide en inglés*) ha sido objeto de múltiples debates desde distintas disciplinas y ramas del saber humano y su definición ha evolucionado de acuerdo con la propia transformación del fenómeno y con el debate de amplios grupos de activistas, académicas y legislaciones alrededor del mundo.

Su antecedente más lejano se remonta a la década del 70. En 1974, la escritora estadounidense Carol Orlock² acuñó el término "femicide" para utilizarlo como título de

un libro que nunca publicó. Luego, en 1976, el concepto fue retomado por Diane E.H. Russell, escritora, docente, y activista sudafricana residente en Inglaterra, quien conoció los estudios de Orlock y decidió utilizar la figura públicamente ante una audiencia de casi dos mil mujeres de 40 países diferentes que participaron en el primer Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres³ realizado en Bruselas- Bélgica. Diane consideró que era un término muy apropiado para describir el asesinato misógino de las mujeres por los hombres y que debería usarse en reemplazo del vocablo tradicional "homicidio", porque el prefijo "fem" significa femenino, y el complemento "icide", matar, lo que le otorgaba un carácter especial al concepto, con el mismo énfasis usado en palabras como genocidio, parricidio, matricidio e infanticidio.

Para Russell, la importancia del término radicaba en poder elevar eventualmente la conciencia global sobre el carácter misógino de la mayoría de los asesinatos de mujeres y niñas, así como la movilización de las mujeres para combatir estos crímenes letales de odio. En las publicaciones antes citadas, Diana Russell ejemplificó varios casos de femicidio para mostrar la motivación de género común en todos ellos.

Los estudios de Diana Russell produjeron en Europa repercusiones en los Códigos Penales de Suecia (1998) y España (2004), pero fue en América Latina donde la figura tuvo su mayor auge y desarrollo a nivel doctrinario y legislativo.

En Latinoamérica, la mexicana Marcela Lagarde y de los Ríos, antropóloga y legisladora quien también estudió las obras de Diane Russell, no optó por el vocablo "femicidio" que sería la directa traducción de la palabra "femicide" del inglés, por considerar que el mismo solo denotaba el femenino de "homicidio". En su reemplazo, utilizó la expresión "feminicidio", proveniente del latín *fémīna*, que significa mujer, y *cidio* que significa matar o truncar. Lagarde le otorgó a la figura "feminicidio", además de los significados usados por quienes le precedieron, un significado político para entender con ello no solo la misoginia⁴ que conlleva los asesinatos de mujeres motivados por el género sino la tolerancia del Estado en su comisión, como en los casos examinados en la sentencia de campo algodoner, cuyos hechos se presentarán brevemente a continuación para ilustrar la definición de "feminicidio" acuñada por Lagarde.

Colombia fue el tercer país de América Latina y el Caribe en penalizar el homicidio de la mujer, mediante la expedición, inicialmente, de la Ley 1257 de 2008, que en su artículo 26 introdujo como causal de agravación para el delito de homicidio, cuando éste se cometía contra una mujer "por el hecho de serlo". Posteriormente, mediante la Ley

³ Russell, Diane, Artículo: El Poder de un nombre. Documento electrónico disponible en http://www.dianarussell.com/Crimes_Against_Women_Tribunal.pdf Fecha de consulta 18 mayo de 2015.

⁴ Misoginia: entendida como la aversión, desprecio u odio por la mujer. Definición de misoginia brindada por la investigadora Linda María Cabrera Cifuentes, directora del área de No Violencias y Acceso a la Justicia de la Corporación Sisma Mujer. En "Sistematización de casos sobre acoso sexual y feminicidio". Corporación Sisma Mujer y USAID. 2013. 73 p. Bogotá - Colombia.

1761 de 2015, o Ley "Rosa Elvira Cely" se tipificó el feminicidio como un delito penal autónomo y se penalizó con hasta quinientos (500) meses de prisión a quien "causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género".

Lamentablemente, las acciones desarrolladas en Colombia para prevenir la ocurrencia de este delito parecen ser insuficientes, como se señala en cifras oficiales. Tanto las cifras del SPOA de la Fiscalía General de la Nación⁵, como las del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la información reportada en medios de comunicación, reportan, para el año 2021, un incremento de las cifras de feminicidio para este año 2021, especialmente en departamentos como Valle del Cauca, si se comparan las cifras de este año con años anteriores. Según reporte de la revista semana⁶, del día 8 de marzo de 2021, se informó que la Fiscalía General de la Nación reportó un incremento del 8.8% de los feminicidios en Colombia: "En el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer, la Fiscalía General de la Nación indicó que en los dos primeros [meses de 2021 se presentaron 37 feminicidios en el país](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/), lo cual resulta preocupante para las autoridades, debido a que las cifras crecieron un 8,8 % frente a las que se presentaron en el mismo periodo del año anterior." En el mismo sentido, el Observatorio Colombiano de las Mujeres de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer reporta las cifras de violencias contra las mujeres, entre ellos feminicidio <http://www.observatoriomujeres.gov.co/es/Violence>

Por lo tanto, urge limitar aún más los derechos y prerrogativas que tienen los condenados e incluso las personas investigadas e imputadas como presuntos responsables de este delito, tanto en su modalidad consumada como tentada, para fortalecer uno de los fines y funciones de la pena previstos en el artículo 4º del Código Penal, esto es, la prevención general del delito, encaminada a que potenciales feminicidas desistan de cometer el delito, ante la dureza de las penas y sanciones previstas para ese delito y eficiencia del aparato judicial en perseguir, investigar y sancionar arduamente a quienes cometen el delito de feminicidio, que es la máxima violación a los derechos humanos de las mujeres en Colombia.

La jurisprudencia constitucional ha planteado en múltiples ocasiones que los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena, como medidas que permiten reemplazar una pena restrictiva por otra más favorable, tienen como «fundamento la humanización del derecho penal y la motivación para la resocialización del delincuente»⁷. De esta

¹ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo, Consejo de Derechos Humanos. 20º Período de sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/20/16. Asamblea General Naciones Unidas. 23 de mayo de 2012.

² Citado por Diana Russell en su página oficial <http://www.dianarussell.com/index.html>, pero además, en <http://www.camino.org.uy/consideracionesfemicidio.pdf> y Diario El País <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/214568-62575-2013-02-25.html>. Fecha de consultas: 25 de junio de 2015.

⁵ <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/>

⁶ <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-lo-corrido-de-2021-han-aumentado-88-los-feminicidios-en-colombia/202155/#:~:text=En%20el%20marco%20de%20la.que%20se%20presentaron%20en%20el>

⁷ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, reitera la Sentencia C-425 de 2008, de la misma Corporación.

<p>manera, la existencia de estos mecanismos se entiende articulada con una política criminal con una orientación humanizadora de la sanción penal, que en el marco del Estado Social de Derecho debe ser necesaria, útil y proporcionada, para poder contribuir con los fines de prevención, retribución y resocialización⁸. Sin embargo, en algunas ocasiones, dada la gravedad de las conductas, la naturaleza de la afectación a los bienes jurídicos tutelados, y la afectación a la sociedad, es necesario limitar estos beneficios a quienes cometen estos ilícitos. Por lo tanto, este proyecto de ley presenta limitaciones para el acceso de beneficios judiciales y administrativos como la libertad condicional y la prisión domiciliaria, a quienes sean condenados o investigados por el delito de feminicidio, con el fin de reducir la ocurrencia del delito, y castigar más severamente a quienes acaban con la vida de las mujeres en Colombia, con motivaciones misógenas o de género, esto es, a quienes asesinan a las mujeres por el hecho de serlo, y así fortalecer la lucha contra este delito en el país.</p> <p>2.1 Consideraciones Constitucionales y Legales:</p> <p>Este Proyecto de Ley se fundamenta en la Constitución Política, en el artículo 13 que consagra: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".</p> <p>Asimismo la Constitución Política de Colombia, reconoce en los artículos 40, 43 y 53, la protección a la mujer frente a la discriminación, indicando a su vez que impone iguales derechos y oportunidades tanto al hombre como a la mujer, establece una protección especial durante el embarazo y después del parto por cuanto gozarán de especial asistencia y protección del Estado, instituye protección especial a la familia como núcleo esencial de la sociedad, el apoyo que recibirá por parte del Estado y el reconocimiento como sujeto de especial protección constitucional, esto en razón a las distintas clases de discriminación a que ha sido objeto la mujer dentro de la historia de nuestro país y sus diversas luchas por alcanzar reconocimiento en la esfera social, política, laboral y familiar.</p> <p>Mediante un extenso desarrollo, diferentes normas han desarrollado acciones específicas para la protección de las mujeres en Colombia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 248 de 1995: Por la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994. <p>⁸ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-596 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, Sentencia C-565 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara, y Sentencia C-806 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 294 de 1996: Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. • Ley 360 de 1997: Por la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal). • Ley 575 de 2000: Por la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996. • Ley 581 de 2000: Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la Mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público. • Ley 731 de 2002: Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. • Ley 750 de 2002: Por la cual se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia. • Ley 800 de 2003: Por la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños. • Ley 823 de 2003: Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. • Ley 1009 de 2006: Por la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de asuntos de género. • Ley 1023 de 2006: Por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones. • Ley 1257 de 2008: Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones y sus respectivos decretos reglamentarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley 1413 de 2010: Por la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. • Ley 1475 de 2011: Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Ley que ha permitido las cuotas en la conformación de listas a cargos de elección popular. • Ley 1448 de 2011: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Esta Ley incorpora el enfoque diferencial atendiendo la perspectiva de género y mujer, e impulsa el análisis de los impactos desproporcionados del conflicto armado en las mujeres y personas con orientación sexual diversa, en el marco de los diferentes hechos victimizantes. Establece normas específicas para las mujeres en los artículos 114 al 118. • Ley 1496 de 2011: Por la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones. • Decreto 4796 de 2011: Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 8, 9, 13 Y 19 de la Ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones. Esta norma define las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud, e implementa mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud. • Decreto 4799 de 2011: Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. Este Decreto tiene por objeto reglamentar las competencias de las Comisarias de Familia, la Fiscalía General de la Nación, las/os Jueces Civiles Municipales, Promiscuos Municipales y de Control de Garantías, de manera que se garantice el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos que establece la Ley para su protección. En él se aclaran los procedimientos para aplicar las medidas de protección presentes en la Ley 1257, teniendo como fundamento la prevención de nuevas situaciones de violencia. • Decreto 4463 de 2011: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008. Esta norma reglamenta los aspectos laborales de la Ley y allí se destaca la creación del programa de Equidad laboral con enfoque diferencial y de género 	<p>para las mujeres, que deberá difundir y sensibilizar a todas las entidades del sector público a nivel nacional frente a la problemática de la violencia. También, incorpora la obligación de desarrollar ejes de investigación para visibilizar la situación de violencia y discriminación en el ámbito laboral de las mujeres y la puesta en marcha de un Sello de responsabilidad social para empresas que implementen políticas de equidad de género.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto 4798 de 2011: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008. Esta norma establece para el Ministerio de Educación Nacional, para las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en educación y para los establecimientos educativos, obligaciones en torno a la identificación, denuncia, prevención y abordaje de situaciones de violencia contra la mujer en el contexto educativo; y regula las acciones de formación y sensibilización de la comunidad educativa frente a las violencias contra la mujer, y estrategias que permitan crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia. • Ley 1542 de 2012: Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Esta Ley suprime el carácter de querrelable y desistible a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria y establece la investigación oficiosa de éstos. • Ley 1639 de 2013: Por la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido. • Decreto 1930 de 2013: Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación. • Decreto 1480 de 2014: Por el cual se declara el 25 mayo como el Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, también como medida de reparación individual con impacto colectivo, frente a los hechos sufridos por la periodista Jinet Bedoya Lima. • Ley 1719 de 2014: Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Esta norma retoma las directrices del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), en el que se incluyó la violencia sexual en el marco del conflicto armado como un crimen de lesa humanidad. Además, estableció que estos crímenes deben ser atendidos sin importar el tiempo que

hogares y viviendas: los lugares más inseguros para las mujeres son sus casas. Además, la mayoría está precedido por violencia intrafamiliar y muchas veces ya se habían hecho denuncias ante las instituciones y no hubo una acción efectiva.” (El Espectador, 2021).

Además, de acuerdo con la información reportada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario se evidencia que la población privada de la libertad por el delito de Femicidio se encuentra en aumento, lo que preocupa no solo por los elevados casos sino porque en el transcurso del tiempo, existe la posibilidad de que eventualmente estas personas puedan acceder a beneficios o subrogados penales y no pagar la condena completa de un delito que reviste la mayor preocupación y gravedad.

Tabla 43. Incidencia delictual PPL Intramuros

Modalidad delictiva	Hombres			Mujeres			Total delictos PPL Intramuros			Participación
	Hechos	Personas	Participación	Hechos	Personas	Participación	Hechos	Personas	Participación	
Homicidio	4.880	30.844	29,613	381	775	1,038	6.130	21.419	26,649	18,7%
Homicidio	4.500	17.302	21.825	345	905	1.305	4.740	19.292	23.027	13,7%
Consumo para drogadicción	7.370	12.469	19.409	809	1.828	2.432	8.254	12.968	22.272	13,2%
Trafico, fabricación y porte de sustancias estupefacientes	4.495	12.979	17.644	804	2.351	3.151	5.939	14.106	20.756	12,9%
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	3.783	13.834	17.897	117	333	480	3.880	14.167	18.047	10,7%
Actos sexuales con menor de catorce años	2.269	5.247	7.548	21	94	96	2.320	5.312	7.632	4,9%
Actos sexuales con menor de catorce años	1.768	4.947	3.315	19	80	59	1.787	4.987	6.374	3,8%
Fabricación, tráfico, porte y tenencia de armas de fuego, municiones, cohetes o municiones	1.457	3.193	4.650	97	182	238	1.554	3.375	4.889	2,9%
Extracción	1.877	2.553	4.130	189	300	389	1.796	2.753	4.319	2,7%
Acceso sexual indecente	304	2.543	3.367	7	17	24	311	2.560	3.371	2,6%
Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso prohibido de las Fuerzas Armadas	589	1.088	2.295	31	57	90	602	1.143	2.345	1,4%
Recepción de armas	878	1.974	2.192	95	197	182	980	1.711	2.344	1,4%
Uso de recursos de agua para la contaminación del medio ambiente	846	1.272	1.821	101	189	390	790	1.481	2.211	1,3%
Recepción de dinero	415	1.437	1.862	43	114	197	448	1.551	2.099	1,3%
Violencia Intrafamiliar	164	1.512	1.906	7	43	50	461	1.956	1.956	1,2%
Desplazamiento forzado	521	1.068	1.506	39	31	102	560	1.039	1.589	0,9%
Lesiones personales	307	1.188	1.395	13	42	65	220	1.430	1.480	0,9%
Fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso prohibido, de uso prohibido de las Fuerzas Armadas o explosivos	408	829	1.037	8	16	24	416	845	1.061	0,8%
Destrucción ilícita de inmuebles e inmuebles	285	463	723	87	189	282	347	428	978	0,6%
Secuestro	111	364	877	13	34	47	124	588	614	0,4%
Feminicidio	808	898	904	4	2	8	310	600	910	0,6%
Delito contra	4.412	7.237	12.232	69	74	118	4.481	7.311	12.349	7,2%
Total	42.271	114.915	197.168	1.466	7.992	11.468	49.727	122.967	168.834	106,0%
Participación	26,9%	73,1%	160,0%	30,2%	69,8%	106,0%	27,1%	72,9%	108,8%	

Fuente: SISPREG – agosto 2020

Además, es constante el reclamo ciudadano de las familias de las mujeres víctimas de femicidio frente a la justicia. Es el mayor clamor de quien ha perdido a su mujer familiar, por causa de la violencia machista en el país, que dada la gravedad de los hechos, y el haber perdido a su madre, a su hermana, a su hija, a su familiar, lo mínimo que esperan es que el agresor o agresores sea judicializado, capturado y que pague con toda la severidad de la ley, la pena impuesta. Lamentablemente, es común observar en medios de comunicación y en portales de entidades del Estado, noticias que reportan la libertad de feminicidas (condenados o en investigación) o que a ellos se les beneficia con prisión domiciliaria, y que a la postre terminan cumpliendo en el mismo domicilio que compartían con la víctima (asesinada)

o que comparten con la víctima que sobrevivió al femicidio (tentativa de femicidio) o en otro domicilio, que puede ser cercano a la víctima, lo que no solo indigna sino que deslegitima el rol del Estado colombiano, especialmente el rol del aparato judicial en investigar y sancionar con severidad a quienes atentan contra el bien jurídico más preciado: la vida, y eso solo hace que exista un sentimiento de impunidad, de tristeza y descontento generalizado frente a la labor de la justicia en Colombia.

La Ley 1709 de 2014, en su artículo 25¹¹, intentó frenar esta problemática adicionando el artículo 38D a la Ley 599 de 2000, al señalar que la prisión domiciliaria no se puede cumplir en el mismo domicilio del grupo familiar de la víctima. Sin embargo, esta medida, solo restringía la medida para no cumplir la domiciliaria, en el mismo domicilio de la víctima, pero si la puede cumplir en otro domicilio (que puede ser cercano a la víctima) y que hace que no se aplique con severidad las penas impuestas al delito de femicidio. Además, existen casos en los que -pese a la norma señalada- terminan los condenados o investigados por femicidios pagando su pena en el mismo domicilio de la víctima.

Para ilustrar esta problemática, se presentan algunas noticias en este sentido:

- 1) Detención domiciliaria por tentativa de femicidio contra su compañera sentimental¹²:

El día 10 de octubre de 2018 la página web de la Fiscalía General de la Nación reportó detención domiciliaria para el hombre que intentó asesinar a su pareja, con una navaja, y que además tenía antecedentes de violencia con una pareja anterior:

¹¹ Artículo 38D. Ley 1709 de 2014 Ejecución de la medida de prisión domiciliaria. La ejecución de esta medida sustitutiva de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del sentenciado, excepto en los casos en que este pertenezca al grupo familiar de la víctima. El juez podrá ordenar, si así lo considera necesario, que la prisión domiciliaria se acompañe de un mecanismo de vigilancia electrónica.
¹² <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/detencion-domiciliaria-por-tentativa-de-femicidio-contra-su-companera-sentimental/>



- 2) Femicidio de Clarena Acosta Gómez en Barranquilla, cuyo esposo y asesino, se encuentra en prisión domiciliaria¹³:

Este caso generó profunda indignación y dolor, no solo en el Atlántico sino en el país entero. El feminicida Samuel Vinas fue condenado a 43 años de prisión por el asesinato de su esposa Clarena Acosta, pero ahora pasa sus días en su lujoso apartamento en Barranquilla:



¹³ <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/por-que-vinas-empresario-que-mato-a-su-esposa-sigue-en-casa-por-carcel-si-corte-ordeno-recluirlo-569670> y <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/samuel-vinas-el-cotizado-empresario-que-asesino-a-su-mujer-sigue-en-casa-por-carcel-569330>

- 3) En Alcalá, Valle del Cauca, se otorgó "casa por cárcel" al presunto feminicida de Dreisy Yamileth Henao, como consta en la noticia de el diario El País¹⁴:



- 4) Un sujeto condenado por femicidio quedó en libertad y asesinó a su nueva pareja en un centro comercial en Bogotá en el año 2017¹⁵:



¹⁴ <https://www.elpais.com.co/judicial/casa-por-carcel-a-presunto-femicida-de-dreisy-yamileth-henao-asesinada-en-alcala.html>

¹⁵ <https://www.infobae.com/america/colombia/2017/04/12/polemica-en-colombia-un-condenado-por-femicidio-queda-en-libertad-y-asesino-a-su-nueva-pareja-en-un-centro-comercial/>

Claudia Johana Rodríguez, de 40 años, fue atacada a tiros por su ex pareja, quien irrumpió en la óptica donde ella trabajaba en el centro comercial Santa Fé en Bogotá y tras dispararle en al menos dos ocasiones permaneció sobre su cuerpo inmóvil mientras la Policía intentaba entrar al lugar. Lo más doloroso del caso, es que el feminicida ya había sido condenado por feminicidio previamente, pero de los 22 años de condena solo había pagado unos meses, bajo el argumento de problemas de salud mental, que permitió que un Juez le otorgara su libertad, y no su reclusión en un centro psiquiátrico.

- 5) Un sujeto que previamente había sido condenado por violencia intrafamiliar, homicidio, hurto, tentativa de feminicidio y lesiones personales estaba cobijado con prisión domiciliaria, y allí violentó de nuevo a su pareja¹⁶:



Estos son solo unos ejemplos de los casos de personas que asesinan o intentan asesinar a sus parejas, y que a pesar de la gravedad de estos hechos son beneficiados con prisión domiciliaria, libertades condicionales y otros beneficios, que no solo deslegitiman el poder punitivo y sancionatorio del Estado, sino que dan un mensaje a la sociedad y a las familias que no son duras las penas a las que se imponen los feminicidas y asesinos de mujeres, lo que puede hacer que el delito continúe en ascenso, y que los potenciales feminicidas no desistan de su cometido, al ver que en unos pocos meses pueden salir en

¹⁶ <https://www.fiscalia.gov.co/columbia/seccionales/capturado-por-violencia-intrafamiliar-agravada-contra-su-ex-companera-sentimental/>

libertad. Además, en libertad o en domiciliaria, se ha evidenciado que siguen cometiendo delitos, lo que hace que la pena no esté cumpliendo los fines, ni se está sancionando drásticamente a los agresores.

5. De los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad:

En este punto, cobra sentido el término de subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y tal como se ha planteado expresamente en la jurisprudencia constitucional, los subrogados penales son medidas sustitutivas de la pena de prisión y detención, que se conceden a los individuos que han sido condenados a estas penas, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por el legislador (Corte Constitucional, 1998).

Los subrogados penales son medidas sustitutivas de la pena de prisión y de la detención preventiva, que pueden ser concedidos a personas privadas de la libertad que cumplan con algunos requisitos previamente establecidos. Estos subrogados penales se entienden como un derecho del condenado que debe ser concedido en los casos en los que se verifique el cumplimiento de los supuestos objetivos y subjetivos que el legislador ha establecido y que se convierten en un aliciente y motivante para la resocialización de las personas que han sido privadas de la libertad. (Valera, J.L., 2020).

A continuación, analizaremos uno a uno cada uno de los subrogados penales (judiciales y administrativos) vigentes, para analizar cual de ellos aplica para los condenados o investigados por el delito de feminicidio:

5.1 Suspensión de la Ejecución de la Pena:

La suspensión de la ejecución de la pena, antes llamada «suspensión condicional de la ejecución de la pena», se encuentra en el artículo 63 del Código Penal (Ley 599 de 2000). Este artículo mencionado se reformó recientemente a través del artículo 29 de la Ley 1709 de 2014. Puede ser concedida de oficio o a petición del interesado, si se cumplen los siguientes requisitos que el mismo artículo establece:

1. Que la pena impuesta sea de prisión que no exceda de cuatro (4) años.
2. Si la persona condenada carece de antecedentes penales y no se trata de uno de los delitos contenidos el inciso 2o del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el juez de conocimiento concederá la medida con base solamente en el requisito objetivo señalado en el numeral 1 de este artículo.

3. Si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, el juez podrá conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.

Este beneficio no aplica para personas investigadas o condenadas por el delito de feminicidio, pues la pena que se puede imponer por este delito es de más de 20 años, esto es, 250 meses a 500 meses y para el feminicidio agravado es de 500 a 600 meses de prisión.

5.2 Libertad condicional:

Es una medida a través de la cual el Juez Penal permite salir de prisión a quien lleva determinado tiempo privado de su libertad en virtud de una sentencia condenatoria. Por lo tanto, el sentido del mecanismo es que la persona que ha sido condenada pueda recobrar su libertad antes del cumplimiento total de la pena que se impuso en la sentencia, previo cumplimiento de determinados requisitos.

Se encuentra regulada en el artículo 64 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual fue modificado recientemente por la Ley 1709 de 2014, en su artículo 30:

El reconocimiento de la libertad condicional está sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Haber cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena.
- Haber observado buena conducta durante el tiempo en que estuvo privado de la libertad.
- Demostrar arraigo social y familiar.

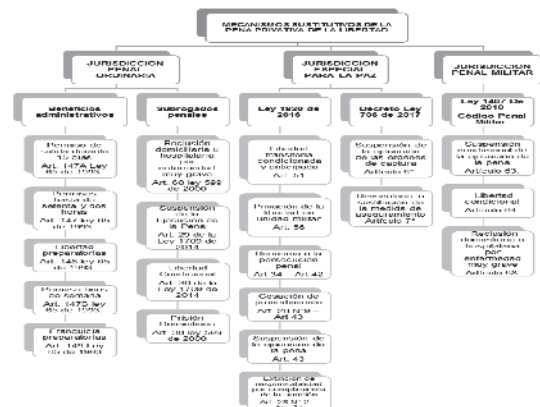
Corresponde al juez competente para conceder la libertad condicional establecer, con todos los elementos de prueba allegados a la actuación, la existencia o inexistencia del arraigo. En todo caso su concesión estará supeditada a la reparación a la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización mediante garantía personal, real, bancaria o acuerdo de pago, salvo que se demuestre insolvencia del condenado. El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como período de prueba. Cuando este sea inferior a tres (3) años, el juez podrá aumentarlo hasta en otro tanto igual, de considerarlo necesario.

Según la norma transcrita, dentro de las limitaciones para el otorgamiento de la libertad condicional no está el tipo del delito, ni la gravedad de la conducta, porque con la reforma a la libertad condicional a través de la Ley 1709 de 2014, ya no se exige como requisito

subjetivo de la «valoración de la gravedad de la conducta» que sí se debía tener en cuenta para la aplicación del mecanismo antes de la vigencia de la reforma, de acuerdo con la Ley 1453 de 2011.

También es importante tener presente que la libertad condicional no está excluida para los condenados por los delitos que se mencionan en el listado del artículo 68 A del Código Penal, debido a que este mismo artículo –en el párrafo 1– así lo dispone: «lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código». Sin embargo, la libertad condicional sí está excluida para los sentenciados por determinados delitos, por ejemplo, los cometidos contra niños, niñas y adolescentes según el Código de la infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

Así las cosas, los condenados o investigados por feminicidio, siempre que cumplan el tiempo de la pena, indemnicen a la víctima (excepto que se declare insolvente) y presenten buena conducta en reclusión, si pueden ser beneficiados con libertad condicional. La práctica ha demostrado que muchas de las personas beneficiadas con este subrogado, vuelven a delinquir.



Fuente: (Valera, J.L., 2020)

6. Impacto Fiscal:

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁷, es preciso indicar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que solo busca que se eliminen beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio, incluso en su modalidad tentada.

Es en este contexto, proponemos la presente iniciativa de ley, con el fin de fortalecer la lucha en contra de la violencia de mujeres en Colombia.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto de proyecto Radicado	Texto presentado a primer debate	Observaciones
<p>Artículo 1°. <i>Modifíquese el segundo inciso del artículo 68-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</i></p> <p>ARTÍCULO 68A. EXCLUSIÓN DE LOS BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES. No se concederán: la suspensión condicional de la ejecución de la pena: la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.</p>	Sin modificaciones	

¹⁷ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."

<p>Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual: estafa y abuso de confianza que recaiga sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; abigeato enunciado en el inciso tercero del artículo 243; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados,</p>		
---	--	--

<p>biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objeto peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonales y feminicidio.</p>		
<p>Artículo 2°. <i>Modifíquese el párrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</i></p> <p>ARTÍCULO 314. SUSTITUCIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1142 de 2007> La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:</p>	<p>Artículo 2°. <i>Modifíquese el párrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</i></p> <p>ARTÍCULO 314. SUSTITUCIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1142 de 2007> La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:</p>	<p>Se elimina la circunstancia de agravación punitiva del tipo penal de feminicidio, porque no es necesario especificar que se aplica a estas circunstancias, toda vez que se aplica al tipo penal principal.</p>

<p>1. Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.</p> <p>2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.</p> <p>3. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.</p> <p>4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales. El juez determinará si el</p>	<p>1. Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.</p> <p>2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.</p> <p>3. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.</p> <p>4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales. El juez determinará si el</p>
--	--

<p>imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.</p> <p>5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio. La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.</p> <p>En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.</p>	<p>imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.</p> <p>5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio. La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.</p> <p>En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.</p>	<p>El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del INPEC, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones.</p> <p>PARÁGRAFO. <Parágrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 1944 de 2018> No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos:</p> <p>Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C. P. artículo 188); acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241, numerales 7, 8, 11, 12 y 15); abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C. P. artículo 247); uso de</p>	<p>El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del INPEC, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones.</p> <p>PARÁGRAFO. <Parágrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 1944 de 2018> No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos:</p> <p>Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C. P. artículo 188); acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241, numerales 7, 8, 11, 12 y 15); abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C. P.</p>
<p>documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concorra con el delito de concierto para delinquir (C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos: fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 412); soborno transnacional (C. P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C. P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisito legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencia (C.P. artículo 411); receptación artículo 447, inciso 1o y 3o);</p>	<p>artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concorra con el delito de concierto para delinquir (C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos: fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 412); soborno transnacional (C. P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C. P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisito legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencia (C.P. artículo 411); receptación repetida, continua (C. P.</p>	<p>receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2o) y feminicidio (C.P. artículos 104A y 104B).</p> <p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>artículo 447, inciso 1o y 3o); receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2o) y feminicidio (C.P. artículos 104A).</p> <p>Sin modificaciones</p>
		<p>8. PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, me permito rendir ponencia POSITIVA de primer debate y en consecuencia solicitarle a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, aprobar en primer debate al Proyecto de Ley número 573 de 2021 Cámara "Por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio".</p> <p>De los Honorables Representantes,</p>  <p>JORGE MÉNDEZ LUJÁN PONENTE Representante a la Cámara San Andrés, Providencia y Santa Catalina</p>	

<p>Referencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-679 de 1998. Referencia: Expediente D-2085. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998). • Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-276 de 2016. Referencia: expediente D-11027. Magistrada Ponente: Doctora GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil dieciséis (2016). • El Espectador, 2021. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/nacional/feminicidios-en-colombia-16-mujeres-han-sido-asesinadas-en-los-primeros-13-dias-del-ano/ • Fiscalía General de la Nación-SPOA, 1 de enero a 31 de diciembre 2019, 2020. • Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF, 2021. Violencias Fatales según, año y sexo de la víctima. Colombia, comparativo comparativo marzo 25 a diciembre 31, años 2019 y 2020. • Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, 2020. Informe No. 8 Estadístico población Privada de la Libertad, Agosto 2020. • Observatorio Colombiano de las Mujeres, 2021. Trigésimo octavo boletín sobre la atención de líneas de atención telefónica a mujeres desde el inicio de las medidas de aislamiento preventivo por CovSar2 en Colombia. Bogotá, 8 de febrero de 2021. • Valera, J. L. (2020). Beneficios administrativos, subrogados penales y mecanismos sustitutos de la pena privativa de la libertad para militares privados de la libertad en Colombia. Recuperado de: http://hdl.handle.net/10654/36847. 	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. 573 DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">“Por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio”.</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. <i>Modifíquese el segundo inciso del artículo 68-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</i></p> <p>ARTÍCULO 68A. EXCLUSIÓN DE LOS BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES. No se concederán: la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.</p> <p>Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaiga sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; abigeato enunciado en el inciso tercero del artículo 243; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objeto peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e</p>
<p>instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonales <u>y feminicidio</u>.</p> <p>Artículo 2°. <i>Modifíquese el párrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</i></p> <p>ARTÍCULO 314. SUSTITUCIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1142 de 2007> La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado. 7. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia. 8. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento. 9. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales. El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital. 10. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio. La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5. <p>En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.</p> <p>El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del INPEC, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones.</p>	<p>PARÁGRAFO. <Parágrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 1944 de 2018> No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos:</p> <p>Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C. P. artículo 188); acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241, numerales 7, 8, 11, 12 y 15); abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C. P. artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concorra con el delito de concierto para delinquir (C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 412); soborno transnacional (C. P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C. P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisito legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencia (C.P. artículo 411); receptación repetida, continua (C. P. artículo 447, inciso 1o y 3o); receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2o) <u>y feminicidio (C.P. artículos 104A).</u></p> <p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Representantes,</p>  <p>JORGE MENDEZ ZUÑIGA</p> <p>PONENTE Representante a la Cámara San Andrés, Providencia y Santa Catalina</p>

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 363 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 270 de 1996, se crea el Sistema Judicial Especial en Salud y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., mayo 26 de 2021

Honorable Representante
ALFREDO RAFAEL DELUQUE
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia de ARCHIVO primer debate – al Proyecto de Ley Estatutaria 363 de 2020 Cámara *“Por medio del cual se modifica la Ley 270 de 1996, se crea el Sistema Judicial Especial en Salud y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para ARCHIVO en primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria 363 de 2020 Cámara *“Por medio del cual se modifica la Ley 270 de 1996, se crea el Sistema Judicial Especial en Salud y se dictan otras disposiciones”*.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES.

El Proyecto en cuestión fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 18 de agosto de 2020 por los Honorables Congresistas: H.S. Jose Ritter Lopez Peña H.R. Norma Hurtado Sanchez, H.R. Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R. Elbert Díaz Lozano, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Oswaldo Arcos Benavides, H.R. John Jairo Hoyos García, H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo, H.R. Ángela Patricia Sanchez Leal, H.R. Adriana Gómez Millán,

H.R. Juan Diego Echavarría Sanchez, H.R. Jhon Arley Murillo Benitez y H.R. Adriana Magali Matiz Vargas.

El día 29 de septiembre de 2020 fuimos designados ponentes del proyecto de Ley 363 de 2020 Cámara, los Honorables Representantes John Jairo Hoyos García (coordinador), Harry Giovanni González García, Juanita María Goebertus Estrada, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Jose Daniel López Jiménez, Adriana Magali Matiz Vargas, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Germán Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez.

Como ponentes, presentamos una proposición solicitando a la mesa directiva la celebración de una audiencia pública en los términos de los artículos 230 y 264 numeral 3 de la Ley 5ª de 1992; la cual no se pudo llevar a cabo por cuestiones de agenda de la Comisión.

II. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Los ponentes habíamos estimado pertinente que se llevara a cabo una audiencia pública con el fin de conocer de primera mano las distintas apreciaciones que sobre el mismo se pudieran hacer desde distintas voces de la institucionalidad, la academia y la sociedad civil. Infortunadamente, tal audiencia no ha sido posible efectuarla, comoquiera que la agenda de la Comisión Primera ha estado copada, por la gran cantidad de proyectos de acto legislativo y de ley presentados durante esta legislatura, razón por la cual se solicitó el retiro de la misma con el fin de cumplir con el deber legal de presentar ponencia, lo cual no es óbice para que en otra oportunidad se pueda solicitar la referida audiencia, toda vez que algunos ponentes la consideran necesaria.

Además de lo anterior, dada la naturaleza de proyecto de ley estatutaria de esta iniciativa, es imposible que alcance a surtir los cuatro debates en esta legislatura que está por terminar, motivo por el cual consideramos que lo más conveniente es que se archive con el fin de que se presente en la otra legislatura, si es del caso, y con el deseo de procurar, en el menor tiempo posible, la realización de la precitada audiencia pública.

III. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, *“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.


Así las cosas, se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no generaría un conflicto de intereses actual y directo en tanto su vigencia está prevista para regir 6 meses después de su promulgación, aunado a que solo se aplicará a los procesos cuyas demandas se instauren con posterioridad a su entrada en vigencia.

Es menester precisar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.


IV. PROPOSICIÓN.

En mérito de los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** Proyecto de Ley Estatutaria 363 de 2020 cámara *“por medio del cual se modifica la ley 270 de 1996, se crea el sistema judicial especial en salud y se dictan otras disposiciones”*.

De los honorables Congresistas,


HARRY GIOVANNY GONZALEZ GARCIA
Representante a la Cámara
Ponente


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara
Ponente


ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara
Ponente


JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ
Representante a la Cámara
Ponente

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL SENA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2020 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 324 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se reconoce, impulsa y protege el Viche/Biche y sus derivados como bebidas, ancestrales, artesanales tradicionales y patrimonio colectivo de las comunidades negras afrocolombianas de la costa del Pacífico colombiano.

1-0010

Bogotá D.C.

Doctora
Elizabeth Martínez Barrera
Secretaría General
comision.tercera@camara.gov.co
Cámara de Representantes
Carrera 7 No. 8-68 Oficina: 512-513
Edificio nuevo del Congreso.
Bogotá, D.C.

Asunto: Concepto al proyecto de Ley 198 de 2020 Cámara Acumulado con el Proyecto de Ley 324 de 2020 Cámara "Por medio del cual se reconoce, impulsa y protege el Viche/Biche y sus derivados como bebidas, ancestrales, artesanales tradicionales y patrimonio colectivo de las comunidades negras afrocolombianas de la costa del pacífico colombiano"

Apreciada secretaria, cordial saludo:

Hemos conocido el contenido del proyecto de Ley 198 de 2020 Cámara Acumulado con el Proyecto de Ley 324 de 2020 Cámara "Por medio del cual se reconoce, impulsa y protege el Viche/Biche y sus derivados como bebidas, ancestrales, artesanales tradicionales y patrimonio colectivo de las comunidades negras afrocolombianas de la costa del pacífico colombiano" junto con sus ponencias publicadas en las Gacetas números 1320 de 2020, 1527 de 2020 y 225 de 2021 en donde se incluye la participación del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, por lo anterior es necesario poner en conocimiento las siguientes observaciones para que sean analizadas y tenidas en cuenta en el trámite de discusión del proyecto de ley en comento.

El Proyecto de ley número 198 de 2020 cámara Acumulado con el proyecto de ley 324 de 2020 Cámara, tiene como objeto crear un marco regulatorio especial para reconocer, impulsar, promover y proteger el Viche/Biche y sus derivados como bebidas ancestrales, artesanales, tradicionales y como patrimonio colectivo de las comunidades negras afrocolombianas de la costa del pacífico

colombiano, e impulsar el aprovechamiento cultural y económico de la producción de estas bebidas por parte de las comunidades negras de la costa pacífico colombiano.

En la exposición de motivos del proyecto de ley 324/2020 Cámara, sobre el origen de las bebidas ancestrales y tradicionales de la costa del pacífico colombiana señala que el "viche/ biche¹", es producto de la destilación de la caña de azúcar que realizan las comunidades rurales del pacífico colombiano. Las bebidas alcohólicas producidas por las comunidades negras del pacífico colombiano derivadas del viche/biche, son una herencia o práctica ancestral y, hacen parte de la identidad cultural de pueblos o comunidades negras"

Además las bebidas más populares del pacífico colombiano que se derivan del Viche/Biche son el: Arrechón, Tumbacatre, Tomaseca, Curao, Pipilongo, entre otras, y su uso se reconoce como parte de la práctica cultural no solo como bebida sino como medicina en el pacífico colombiano lo que produce que su elaboración, consumo y comercialización sea un proceso de integración cultural y comunitaria busque un marco regulatorio.

Ahora bien, en el informe de ponencia segundo debate publicado en la Gaceta 225 de 2021 se establece:

"ARTÍCULO 2°. PRODUCTORES Y TRANSFORMADORES DEL VICHE/ BICHE. Para efecto de la aplicación de esta ley, se entenderá como productores y transformadores del Viche/Biche y sus derivados, a aquellos miembros de comunidades negras que desarrollan principalmente en los territorios colectivos ubicados en las zonas rurales del Pacífico colombiano el proceso de destilación o en los municipios o distritos de los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca la producción de los derivados del Viche/Biche, mediante la transformación del viche/biche.
(...)

ARTÍCULO 4°. PROMOCIÓN DEL VICHE/BICHE. El Gobierno Nacional y las demás entidades competentes impulsarán y promoverán a los y las productoras de Viche/Biche y sus derivados mediante asesoría, acompañamiento, financiación, fomento, comercialización, estrategias y las demás acciones que conduzcan al posicionamiento de estas bebidas artesanales y ancestrales del pacífico colombiano, nacional e internacionalmente. Con especial atención, se impulsará a aquellos productores y transformadores del Viche/Biche que se encuentren ubicados en las zonas rurales del Pacífico colombiano, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley.

El Gobierno Nacional brindará el apoyo técnico y financiero para la implementación del plan especial en salvaguardia de los saberes y tradiciones asociadas al Viche/Biche del pacífico. El Gobierno Nacional, con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA y el Ministerio de Educación Nacional, o quienes hagan sus veces, consolidaran programas de formación para los productores

del Viche/ Biche y sus derivados en los procesos de formación administrativos y contables, Buenas Prácticas de Manufacturas, Buenas Prácticas Agrícolas. (Negrilla y cursiva fuera de texto)

Sobre el particular es de resaltar que la Ley 1185 de 2018² señala que el patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

El literal a) del artículo 1 de la Ley 1185 de 2018 fija como objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación el deber de la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro; para su logro en los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural.

Además, se crea el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural³ como el órgano encargado de asesorar al Gobierno Nacional en cuanto a la salvaguardia, protección y manejo del Patrimonio cultural de la Nación, y del cual hace parte el Ministro de Cultura y se le asigna como funciones⁴ el deber de "1. Asesorar al Ministerio de Cultura, en el diseño de la política estatal relativa al patrimonio cultural de la Nación, la cual tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro. 2. Proponer recomendaciones al Ministerio de Cultura en el diseño de las estrategias para la protección y conservación del patrimonio cultural de la Nación que puedan incorporarse al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, a través del Plan Nacional de Cultura. (...)10. Recomendar criterios para la aplicación del principio de coordinación que debe emplearse en la declaratoria y manejo de los Bienes de Interés Cultural y para la inclusión de Manifestaciones en las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial en los diferentes ámbitos territoriales. 11. Formular al Ministerio de Cultura propuestas sobre planes y programas de cooperación en el ámbito nacional e internacional que pudieran contribuir a la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación y apoyar en la gestión de tales mecanismos de cooperación. "

² por la cual se modifica y adiciona la ley 397 de 1997 –ley general de cultura– y se dictan otras disposiciones.

³ Artículo 4 ley 1185 de 2008

⁴ Artículo 2 del Decreto 1313 de 2018

De otro lado, el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, cuya sigla es SNPCN⁵ tiene por objeto contribuir a la valoración, la preservación, la salvaguardia, la protección, la recuperación, la conservación, la sostenibilidad, la divulgación y la apropiación social del patrimonio cultural de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, la Ley 397 de 1997, modificada y adicionada por la Ley 1185 de 2008, y bajo los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía; la coordinación del SNPCN está a cargo del Ministerio de Cultura.

De igual forma, las entidades públicas⁶ que hacen parte del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación son el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural y, en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades referentes al patrimonio cultural de la Nación.

Actualmente la Política de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial⁷ establece que: "el Ministerio de Cultura, como órgano rector del Sistema Nacional de Cultura, está en la obligación de atender y orientar la creciente demanda y las numerosas iniciativas nacionales, regionales y locales para salvaguardar las manifestaciones de PCI que están en desuso, desprotegidas o en riesgo de desaparición, razón por la cual se hace necesario expedir directrices de política flexibles y coherentes, ajustadas a las leyes y acordes con la realidad del país. (...) La responsabilidad que el Estado tiene, con relación al manejo del patrimonio cultural colombiano, corresponde al Ministerio de Cultura. En el Ministerio, la Dirección de Patrimonio es la encargada de los aspectos relacionados con el PCI. Esta Dirección cuenta con un Grupo de PCI que desarrolla un Plan de Acción Anual, divulga las normas y políticas, hace seguimiento a las actividades de salvaguardia, capacita y, en general, coordina las actividades relacionadas con la conformación de la Lista Representativa del nivel nacional y las candidaturas a la Unesco."

Es así como el Ministerio de Cultura, mediante concepto técnico y jurídico del 20 de octubre de 2020 sobre el proyecto de ley del asunto, señala:

"El Ministerio de Cultura ha brindado asesoría y acompañamiento técnico a las comunidades para la inclusión de la manifestación de saberes y tradiciones asociadas al Viche/Biche del Pacífico en la Lista Representativa de Patrimonio Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto 2941 de 2009 y actualizado en el Decreto 2358 de 2019.

(...) las comunidades interesadas con la asesoría y acompañamiento técnico del Ministerio de Cultura, se encuentra elaborando el Plan Especial de Salvaguardia (PES) de los saberes y tradiciones asociadas al Viche/Biche del pacífico, por ello destacamos la iniciativa de los proyectos de Ley, pues permitiría fortalecer la articulación interinstitucional que se requiere, así como sumar esfuerzos para su implementación.

¹ De acuerdo con Del Castillo Mathieu (1995: 78) citado en Meza, Gorkys & Palacios: "viche" es un adjetivo que significa 'verde' o 'inmaduro' y que tiene un uso ampliamente en Colombia. Se aplica a las frutas que aún no han madurado bien. El lingüista Rufino Cuervo asociaba "viche" con una voz bantú. En kikongo mbisu es 'verde', 'crudo', 'no cocido', 'nuevo', 'fresco'. En quimbundo visu es 'verde', 'fresco', en lingala besu es 'verde', y 'crudo'. En swahili bichi es 'inmaduro', 'crudo', 'fresco', 'mojado'. El radical bantú occidental es bichu y el oriental es bichi. Nuestra voz "viche" está más cercana de las palabras bantúes orientales.

⁵ Decreto 2358 de 2019 artículo 1, modifica el artículo 2.3.1.1. del Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del

Decreto 1080 de 2015, Único Reglamentario del Sector Cultura

⁶ Artículo 2 Ley 1185 de 2008

⁷ Compendio de Políticas Culturales, página 250 y siguientes.

Recomendaciones:

Con el fin de aportar técnicamente en la formulación del proyecto de Ley 198 de 2020 Cámara " por medio de la cual se adiciona el parágrafo del artículo 7 de la Ley 1816 del 19 de diciembre de 2016", acumulado con el proyecto de Ley 324 de 2020 Cámara " Por medio del cual se reconoce, impulsa y protege el viche/biche y sus derivados como bebidas alcohólicas, ancestrales, artesanales, tradicionales y patrimonio colectivo de las comunidades negras de la costa del pacífico colombiano" **se realizan las siguientes recomendaciones sobre los artículos propuestos**, con el fin de enriquecer el texto:

Propuesta proyecto de Ley	Propuesta Mincultura
<p>ARTÍCULO 3°. Promoción del viche/biche. El Gobierno Nacional y las demás entidades competentes impulsarán y promoverán a los y las productoras de Viche/Biche y sus derivados mediante asesoría, acompañamiento, financiación, fomento, producción, comercialización estrategias y las demás acciones que conduzcan al posicionamiento de estas bebidas artesanales y ancestrales del pacífico colombiano, nacional e internacionalmente. Con especial atención, se impulsará a aquellos productores y productoras del Viche/Biche que se encuentren ubicados en las zonas rurales del Pacífico colombiano, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley.</p> <p>El Gobierno Nacional brindará el apoyo técnico y financiero para la implementación del plan especial en salvaguardia de los saberes y tradiciones asociadas al Viche/Biche del pacífico.</p> <p>El Gobierno Nacional, con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA y el Ministerio de Educación Nacional o quienes hagan sus veces, consolidará programas de formación para los productores del Viche/Biche y sus derivados"</p>	<p>ARTÍCULO 3°. Promoción del viche/biche. El Gobierno Nacional con el liderazgo de los Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Cultura, promoverá procesos de formación en saberes asociados a la producción del Viche/Biche y sus derivados, que se caracterizaran por el reconocimiento, el respeto y la valoración del patrimonio cultural en los contextos del aprendizaje formal e informal promoviendo la diversidad cultural y su contribución al desarrollo sostenible.</p> <p>De manera articulada y en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Cultura diseñaran de manera concertada con las comunidades, las cualificaciones relacionadas a los saberes asociados a la producción del Viche/Biche y sus derivados con el fin de contar con instrumentos pertinentes para la formación.</p>

Por lo anterior y teniendo en cuenta que el proyecto de ley 198 de 2020 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 324 de 2020 Cámara, busca, impulsar, promover y proteger el Viche/Biche y sus

derivados como bebidas ancestrales, artesanales, tradicionales y como patrimonio colectivo de las comunidades negras afrocolombianas de la costa del pacífico colombiano e impulsa el aprovechamiento cultural y económico de la producción de estas bebidas se considera que es del resorte del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación bajo la coordinación del Ministerio de Cultura propender por impulsar y promover el "Viche/Biche" y sus derivados como patrimonio cultural inmaterial.

Por otra parte, el SENA en cumplimiento de su misión institucional debe invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, a través de programas de formación técnica profesional y tecnológica gratuita a todos los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quien sin serlo, requiera dicha formación, para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva.

El legislador le asignó al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA en el artículo 4 de la Ley 119 de 1994 las funciones de "1. Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales éticos, culturales y ecológicos. (...) 3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo. (...) 6. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas. (...) (Negritas y subrayas fuera de texto)

Es así como el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA adelanta programas de formación tecnológica y técnica profesional gratuita a todos los trabajadores de todas las actividades económicas y con base en las necesidades sociales y del sector productivo más no tiene como misión reconocer, impulsar, promover y proteger el Viche/Biche y sus derivados como bebidas ancestrales, artesanales, tradicionales y como patrimonio colectivo de las comunidades negras afrocolombianas de la costa del pacífico colombiano.

El patrimonio cultural inmaterial en que se encuentra enmarcado el Viche/Biche, no puede ser contraria a las disposiciones del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación SNPCN, quien se encarga de contribuir a la valoración, la preservación, la salvaguardia, la protección, la recuperación, la conservación, la sostenibilidad, la divulgación y la apropiación social del patrimonio cultural de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, la Ley 397 de 1997 y la Ley 1185 de 2008, y es competencia de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación SNPCN junto con el Ministerio de Cultura propender por la promoción y protección del Viche/Biche.

Además, el Decreto 2358 de 2019 en el artículo 1 señala que el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación - SNPCN debe propugnar por la implementación de programas y proyectos formativos y de procesos de información a escala nacional y regional que incentiven la participación de las comunidades, las instituciones, los entes territoriales, las colectividades y los agentes culturales en los procesos de valoración y reflexión sobre el patrimonio cultural.

⁸ Artículo 49 de la Ley 119 de 1994.

Por otra parte, la entidad no posee el talento humano especializado en el Viche/Biche, por lo cual se sugiere que el Ministerio de Cultura, determine dentro de su competencia el mecanismo para consolidar programas de formación para los productores del Viche/Biche y sus derivados.

Por lo anterior, de manera respetuosa se solicita la exclusión del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA en la redacción del artículo 4 del proyecto de ley 198 de 2020 Cámara, Acumulado con el proyecto de ley 324 de 2020 Cámara.

Cordial saludo,



Oscar Julián Castaño Barreto
Director Jurídico.

Copia: Coordinadores Ponentes H.R. Carlos julio bonilla soto, carlos.bonilla@camara.gov.co, H.R. Kelyn Johana González Duarte kelyn.gonzalez@camara.gov.co, H.R. Christian José Moreno Villamizar, christian.moreno@camara.gov.co, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, david.racero@camara.gov.co; Rafael Oyola Ordosgoitia, comisiontercera@senado.gov.co Secretario Comisión Tercera del Senado

Concepto Técnico Dirección de Formación Profesional.

NIS: 2021-02-043050

CONTENIDO

Gaceta número 529 - viernes 28 de mayo de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.
INFORMES DE PONENCIA
PONENCIAS

Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al 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

Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 567 de 2021 cámara, por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar la formalización empresarial, alivio de liquidez y acceso a compras públicas..... 7

Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto positiva para primer debate al proyecto de ley número 573 de 2021 cámara, por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo de detención preventiva por el delito de feminicidio. 15

Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley estatutaria número 363 de 2020 cámara, por medio del cual se modifica la Ley 270 de 1996, se crea el Sistema Judicial Especial en Salud y se dictan otras disposiciones. 23

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del sena al proyecto de ley número 198 de 2020 cámara acumulado con el proyecto de ley número 324 de 2020 cámara, por medio del cual se reconoce, impulsa y protege el Viche/Biche y sus derivados como bebidas, ancestrales, artesanales tradicionales y patrimonio colectivo de las comunidades negras afrocolombianas de la costa del Pacífico colombiano. 24