



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1365

Bogotá, D. C., viernes, 1º de octubre de 2021

EDICIÓN DE 18 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se garantiza la correcta focalización de los subsidios, se promueve la manifestación pública y pacífica y se dictan otras disposiciones.*

1. TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2021

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA CORRECTA FOCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS, SE PROMUEVE LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para garantizar la correcta focalización de los subsidios sociales, con el fin de velar por la preservación del orden público y el equilibrio social, garantizar la convivencia, y salvaguardar los derechos de la sociedad colombiana promoviendo la manifestación pública y pacífica de todas las personas en el Territorio Nacional.

**Artículo 2. Familias en Acción.** Adiciónese un parágrafo al artículo 4 de la ley 1532 de 2012, modificado por el artículo 4 de la ley 1948 de 2019, el cual quedará así:

"Artículo 4. BENEFICIARIOS. (...) "

**PARÁGRAFO 5o.** La familia beneficiaria o potencialmente beneficiaria, que tenga uno o más de sus miembros condenados por las conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública, perderá el beneficio y/o no podrá ser considerada para el mismo en los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la sentencia condenatoria."

**Artículo 3. Red Unidos.** Adiciónese un parágrafo al artículo 5 de la ley 1785 de 2016, el cual quedará así:

"Artículo 5. FOCALIZACIÓN DE BENEFICIARIOS. (...) "

**PARÁGRAFO 4o.** Los hogares beneficiarios o potencialmente beneficiarios, que tenga uno o más de sus miembros condenados por las conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública, perderá el beneficio y/o no podrá ser considerada para el mismo en los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la sentencia condenatoria."

**Artículo 4. Concurrencia de Condenas.** Las personas que sean sujeto de condena penal, en dos o más ocasiones, no podrán ser beneficiarios de subsidios por parte del Estado, siempre y cuando dichas condenas se hayan terminado de ejecutar durante los cinco (5) años anteriores a la fecha de radicación de la solicitud del subsidio ante la entidad correspondiente.

**Parágrafo.** Para la aplicación de la causal contemplada en el presente artículo serán de única ejecución las conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública, así como las conductas por actos de terrorismo, narcotráfico y comisión de crímenes de lesa humanidad.

**Artículo 5. Pérdida de los Subsidios.** Si durante la ejecución de uno o varios subsidios por parte del Estado el beneficiario fuera sujeto de una condena penal, en dos o más ocasiones, éste perderá tal calidad dando por terminado de manera inmediata la vinculación al programa o proyecto y se aplicarán los efectos jurídicos del artículo 4 de la presente ley.

**Parágrafo.** Para la aplicación de la causal contemplada en el presente artículo serán de única ejecución las conductas de daño en bien ajeno y/o violencia contra servidor público, desarrolladas en ejercicio de la manifestación pública, así como las conductas por actos de terrorismo, narcotráfico y comisión de crímenes de lesa humanidad.

**Artículo 6. Conductas concurrentes.** Las causales contempladas en los artículos 4 y 5 de la presente ley son aplicables para las personas cuyas sanciones y/o condenas sean producto de la comisión concurrente de conductas sancionables y/o de tipos penales y respecto de las cuales se emita una única sentencia judicial.

**Artículo 7. Contravenciones.** Las causales contempladas en los artículos 3, 2, 4, 5 y 6 de la presente ley se harán efectivas como sanción y/o pena accesoria de toda contravención al Código de Policía y tipo penal del Código Penal Colombiano, sin perjuicio de la legislación vigente. Los Jueces de la República darán aplicación a la presente ley en sus providencias.

**Artículo 8. Incentivo a la Manifestación Pacífica.** Las personas que ejerzan el derecho a la manifestación pública, de manera pacífica, podrán ser consideradas como potenciales beneficiarios de los programas sociales del Estado, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos a que haya lugar.

**Artículo 9. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

MILLA PATRICIA ROMERO SOTO  
Senadora de la República

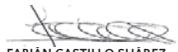
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático

PAOLA HOLGUÍN  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático



**FABIÁN CASTILLO SUÁREZ**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA  
PARTIDO CAMBIO RADICAL

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**1. Objeto del proyecto**

La iniciativa propuesta en su primer artículo se refiere al objeto de la misma, la cual busca establecer mecanismos para garantizar la correcta focalización de los subsidios sociales, con el fin de velar por la preservación del orden público y el equilibrio social, garantizar la convivencia, y salvaguardar los derechos de la sociedad colombiana promoviendo la manifestación pública y pacífica de todas las personas en el Territorio Nacional.

**2. Impacto de la Iniciativa**

El Estado colombiano dedica grandes esfuerzos a la atención de su población, especialmente las más vulnerables. Según el Departamento Nacional de Planeación DNP, Colombia cuenta con cerca de 50 subsidios ofrecidos por al menos nueve entidades estatales, dentro de las que se cuentan algunos ministerios, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y el Departamento de Prosperidad Social -DPS-. Los sectores subsidiados son aquellos en los que se observan fallas de mercado o externalidades positivas que surjan ante la insuficiencia de un servicio. En este sentido, algunos de los subsidios ofrecidos por Estado son dirigidos a la atención de la primera infancia, la educación en todos sus niveles, la formación para el trabajo, los servicios públicos, la salud, la vivienda y la pobreza.

Dentro de los sectores más subsidiados se encuentran educación, trabajo y salud. Según las cifras del Presupuesto General de la Nación 2020 los subsidios a la educación básica, media y secundaria ascendieron a cerca de \$24 billones de pesos y a la educación superior a los \$4.5 billones, mientras que para la salud se desvirtuaron recursos por \$19.3 billones, para servicios públicos la asignación fue cercana a los \$5.9 billones de pesos y para pensiones el monto asignado ronda los \$22 billones de pesos. Aunados a todos los demás recursos de asistencia social, en el año 2020 estos subsidios correspondieron al 9.3% del PIB, cifra que se sitúa por encima del 7.5% de México, y se aproxima a la de importantes países de la región como Chile, con un 10.9%, y Argentina, con un 12%.

Si bien existen retos por asumir, la asignación de los subsidios sociales ha tenido un impacto positivo en indicadores clave. Según cifras del Banco Mundial, entre 2008 y 2018, el porcentaje de personas en Colombia por debajo de la línea de pobreza pasó de 42 a 27 para una reducción de 15 puntos porcentuales (Gráfico 1). Así mismo, el coeficiente de Gini, que aún presenta niveles elevados en relación con países circunvecinos, entre 2008 y 2017 presentó un decrecimiento de 5.8, pasando de 55.5 a 49.7 (Gráfico 2). Lo anterior se complementa con la percepción de la población sobre sus propias condiciones la cual se expresa en la encuesta de calidad de vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la cual, para el 2018, indicó que el nivel de satisfacción promedio de los colombianos con sus condiciones era

de 8.26, en una escala del 0 al 10, existiendo mayor grado de satisfacción con los indicadores de salud y seguridad.

Lo anterior da cuenta de que la sociedad colombiana, a través de la figura del Estado, sostiene el compromiso de garantizar a cada individuo condiciones de vida digna y equidad, a fin preservarse a sí misma en el marco de la justicia social. Así pues, corresponde a cada individuo contribuir a conservar con su conducta el equilibrio social al que apuntan las acciones del Estado.

Al respecto, el artículo 95 de la Constitución Política de Colombia señala que la calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional y todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. En este sentido, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, dentro de las que se cuentan respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, y obrar conforme al principio de solidaridad social.

La exigencia del cumplimiento de deberes en contraprestación a la garantía de los derechos es una de las tantas formas que la sociedad ha establecido con el fin de preservar su equilibrio. La justicia es otra de esas formas, según la cual el hombre que rompe con un orden establecido dentro de cualquier grupo humano ha de ser reprimido proporcionalmente a la gravedad de su infracción.

La delimitación de los derechos y deberes sirve a este propósito toda vez que garantiza al goce de tantas libertades como obligaciones se tienen, sin extralimitarse en este ejercicio a expensas de las libertades ajenas. En otras palabras, el ejercicio de los derechos tiene su origen en la noción de justicia, razón por la que sobrepasar el límite de los propios derechos, es decir, generar un desequilibrio, es motivo para que la sociedad naturalmente tienda a reestablecer el equilibrio.

Lo previamente dicho se corresponde con la idea de que el acceso a los derechos y garantías no solo se fundamenta en la necesidad del individuo sino en el mérito que este hubiera hecho para alcanzarlo. Es por esto que, aun cuando el ejercicio pleno de los derechos debe ser garantizado por el Estado, este se encuentra en la facultad de restringirlos cuando se ha configurado razón para ello con el fin de preservar el bienestar de la sociedad. Ejemplos claros de estas restricciones son las penas privativas de la libertad y de extinción de dominio, que aplican bajo el entendido de que la persona tiene derecho a la libertad y a la propiedad privada. En la misma línea, los requisitos migratorios parten de la necesidad de sancionar y restringir libertades a quienes hubieran incurrido en graves atentados contra la estabilidad de determinada sociedad.

Al respecto, desde el derecho penal se afirma que "dar a cada uno lo suyo es una necesidad social y, en la medida en que se cumple, es un hecho social. Este hecho social es deseable y bueno, por lo cual la constante voluntad de realizarlo es una disposición o hábito bueno, que es lo que llamamos una virtud. Hay, pues, una virtud llamada justicia que consiste en la disposición de la voluntad de dar a cada cual lo que es suyo" (J. Hervada, 1982).

En este sentido, la justicia es un anhelo natural que se reputa de recompensar al individuo según sea su proceder dentro de la sociedad y es sano que la sociedad tenga a la justicia como un medio para mantener el orden que la moral, las leyes y las costumbres han establecido. La justicia es, entonces, un medio para preservar el equilibrio social, una forma de reprender a quienes atentan contra ese equilibrio.

Así las cosas, la razón de retirar los subsidios de transferencias condicionadas a quienes reincidan en hacerse objeto de sanciones penales o administrativas obedecen, más en particular, al principio de reciprocidad social. La tendencia natural de la sociedad a la justicia se manifiesta en el establecimiento de deberes y obligaciones al individuo para con su colectivo. Toda acción que vaya en contravía de aquellas obligaciones atenta de forma directa o indirecta contra la sociedad y corresponde a esta hacer justicia privando a los infractores de los beneficios que les ofrece.

Si bien el ejercicio de los derechos debe garantizarse siempre, la sociedad debe tomar medidas disuasivas y correctivas contra quienes no correspondan a la generosidad de la que son objeto, más aún si estas medidas les son aplicables una vez se les ha concedido una nueva oportunidad para reivindicarse con la sociedad por una primera infracción.

Del mismo modo, esta medida atiende al cumplimiento del principio de proporcionalidad. Si bien las infracciones actualmente contempladas en la legislación colombiana poseen a su vez una pena respectiva, dichas penas poseen un valor ejemplarizante ante la sociedad bajo el entendido de que el derecho tiene como principal finalidad no la búsqueda de la perfección individual de las personas sino el orden y la paz social (Beloso N.).

Sin embargo, este enfoque soslaya el carácter privilegiado de la condición de quienes son beneficiarios de subsidios sociales, a quienes la sociedad ha entregado mayores garantías, razón por la que debe también eximir más. Por lo tanto, quienes en condiciones normales atentan contra la sociedad son merecedores de un castigo que penalice la acción y quienes gocen de beneficios del Estado, además de recibir el castigo que ejemplariza, deben ser separados de tales privilegios con el fin de resarcir el daño causado a la sociedad.

**3. Impacto Fiscal.**

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**4. Conflicto de Interés**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5° de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5° de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento. Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre causales para perder la calidad de beneficiario de subsidios por parte del Estado, ningún congresista califica dentro de esta población.

Sin embargo, si algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley pertenece a la población beneficiaria por subsidios del Estado, el congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se deduce su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población por igual.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del congresista de identificar causales adicionales.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental de la Libertad y el deber del Estado de mantener el Orden y la convivencia, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.



**MILLA PATRICIA ROMERO SOTO**  
Senadora de la República



**FABIÁN CASTILLO SUÁREZ**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA  
PARTIDO CAMBIO RADICAL



**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE**  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático



**PAOLA HOLGUÍN**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Partido Centro Democrático

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 02 de Agosto de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 100/21 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA CORRECTA FOCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS, SE PROMUEVE LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO, PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, FABIÁN CASTILLO SUÁREZ, y el Honorable Representante HRISTIAN GARCÉS ALJURE. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 02 DE 2021**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyectó: Sarly Novoa Garzón  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una política para el emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones - Ley política que cierre brechas.*

**PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_**

**“Por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones – Ley Política que cierre brechas”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1o. Objeto.** La presente ley establece el marco para el desarrollo, la reglamentación y orientación de la Política Pública del Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, que permita cerrar las brechas que estas poblaciones padecen en términos de ocupación, empleabilidad y acceso a estrategias para el emprendimiento y desarrollo empresarial. Esto también está en concordancia con lo que la Ley 2125 de 2021 y la Ley 2069 de 2020 establecen, y el desarrollo normativo del país al respecto de esta materia.

**Artículo 2o. Objetivos de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud.** En la formulación, desarrollo, implementación, ejecución y evaluación de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, se deberán tener en cuenta los siguientes objetivos, además de los que están contenidos en la Ley 1014 de 2006 y los que con posterioridad defina el Gobierno Nacional:

1. Crear el Sistema Nacional del Emprendimiento en Colombia en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces, en articulación con INNPULSA, las demás entidades del orden público y los diferentes niveles del Gobierno, donde además se incluya la participación de la academia, las organizaciones privadas, las redes de apoyo al emprendimiento y la comunidad en general.
2. Propender por la generación de un ecosistema emprendedor con amplias redes productivas y clústeres que favorezca la creación, desarrollo y sostenibilidad en el tiempo de los emprendimientos liderados por mujeres y por la población joven en el país; y que a su vez favorezcan la articulación con cadenas productivas a nivel departamental, regional, nacional, e internacional, con el aprovechamiento de las relaciones con los pares de la región.
3. Robustecer el marco interinstitucional para el fomento y desarrollo de la cultura del emprendimiento y la creación de empresas, junto a la visión emprendedora y de innovación en la población de mujeres y jóvenes, que permita la generación de liderazgos emprendedores que se conviertan en insumos para el fortalecimiento de los nuevos emprendedores y el robustecimiento de las redes.
4. Generar estrategias de cooperación y fortalecimiento entre los emprendimientos de las mujeres y los jóvenes del país, que facilite las sinergias y los canales de aprendizaje y retroalimentación de experiencias e ideas.

5. Ampliar la promoción de la cultura del emprendimiento con énfasis en el fomento a la autonomía, el crecimiento, la sostenibilidad, la innovación y la internacionalización.
6. Articular las leyes, decretos y planes, junto a los programas del sector público y privado enfocados en la promoción del emprendimiento, a fin de facilitar el acceso de la información a los emprendedores respecto de las actividades, estrategias y demás acciones que sean ofertados dentro y fuera del país para su beneficio.
7. Establecer indicadores que faciliten la identificación y medición de las brechas y barreras que afectan la creación y el crecimiento de los emprendimientos de las mujeres y jóvenes en el país.
8. Generar los espacios, de asesoría, apoyo técnico, tecnológico y acceso a herramientas para la creación, fortalecimiento y sostenibilidad de los emprendimientos de las mujeres y jóvenes.
9. Fortalecer los vínculos con el sistema educativo y productivo del país, para ampliar la formación en competencias duras y blandas, competencias empresariales, del emprendimiento y de la autonomía para la generación de ingresos de las mujeres y los jóvenes, que se articule además con las acciones y estrategias para el fomento a la cultura del emprendimiento en los niveles educativos de la enseñanza básica, media, técnica, tecnológica, y profesional, en esta última como opción académica.
10. Contribuir al desarrollo territorial a través del aprovechamiento de la oferta propuesta y las capacidades de los emprendimientos para atender la agenda de necesidades de servicios locales, regionales y nacionales.
11. Propiciar el desarrollo productivo de los emprendimientos y Mipymes de las mujeres y jóvenes del país en condiciones de competencia con igualdad de oportunidades, que permitan sacar el máximo provecho de las capacidades productivas y potencialidades creativas.

**Artículo 3o. Lineamientos de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud.** Para el buen cumplimiento de los objetivos de la Política Pública para el emprendimiento de la Mujer y la Juventud, se tendrán los siguientes lineamientos, más los que defina posteriormente el Gobierno Nacional:

1. Propender por potencializar las capacidades de las mujeres y los jóvenes del país para el desarrollo de la cultura, la creación, formalización y sostenibilidad de los emprendimientos en el país.
2. Adoptar las estrategias y medidas para la ampliación del intercambio tecnológico y la innovación, que favorezca la internacionalización y la innovación de los emprendimientos liderados por mujeres y jóvenes.

3. Ampliar la presencia de los programas y estrategias enfocados en el emprendimiento de la mujer y la juventud, en los territorios donde se tengan las más altas tasas de desocupación y desempleo de estos segmentos de la población.
4. Velar por el acceso a la información oportuna de mujeres y jóvenes en la generación de ideas de negocio, al igual que lo relacionado con educación, acompañamiento y asesoría para el desarrollo y sostenibilidad de sus emprendimientos.

**Artículo 4o. Principios de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud.** En concordancia con lo también establecido, en la Ley 2125 de 2021, la Ley 1014 de 2006 y la Ley 2069 de 2020, serán principios orientadores de la política pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud:

1. **Articulación.** El Estado será responsable de que en el desarrollo de esta política se articulen las diferentes entidades y niveles de gobierno que tengan responsabilidad en el alcance de los objetivos, indicadores o metas del emprendimiento de la mujer y la juventud.
2. **Facilitación.** El Estado impulsará los mecanismos que faciliten la integración e inclusión de las mujeres y los jóvenes en todos los niveles territoriales, a los planes, programas y/o estrategias para el desarrollo de sus ideas de emprendimiento, que favorezcan además a su sostenibilidad en el tiempo.
3. **Formación y capacitación permanente.** Para conseguir el buen desarrollo de los objetivos de esta política, se diseñarán estrategias que permita el aprendizaje permanente tanto en competencias para el emprendimiento y la innovación, como en autonomía, trabajo en equipo, trabajo cooperativo y asociativo que estimule la investigación de las mujeres y jóvenes para la consolidación de los emprendimientos.
4. **Protección de derechos.** Para el desarrollo de esta Política Pública el Estado velará porque en su ejercicio se protejan y reconozcan los derechos individuales y colectivos de las mujeres y jóvenes emprendedores, tal y como lo establece la Constitución y la Ley.
5. **Participación.** En el ejercicio de los derechos se garantizará la inclusión de las mujeres y los jóvenes en condiciones de equidad e igualdad al acceso de oportunidades para el emprendimiento, la educación para su desarrollo, la capacitación, la asesoría y el acompañamiento para la creación de empresa. Al igual que los ejercicios en torno a la construcción y evaluación de la política descrita en esta ley.
6. **Pertinencia.** El diseño, formulación, adecuación, puesta en marcha y evaluación de esta Política deberá responder a las realidades, contextos y problemáticas del emprendimiento femenino y juvenil. En este ejercicio el Estado deberá entregar a las mujeres y los jóvenes información completa y oportuna sobre los planes, estrategias, programas, actividades, etc., desarrollados para el beneficio de la mujer y la juventud emprendedora.

7. **Reconocimiento.** En el desarrollo de esta política se reconocerán los conocimientos, experiencias y aportes de las comunidades, organizaciones, grupos sociales, trabajos asociativos y comunitarios que hagan parte o estén involucrados en el ejercicio del emprendimiento, o que desarrollen actividades en favor de la mujer y la juventud.

8. **Equidad.** En el diseño, formulación y ejecución de la política pública se promoverá la equidad entre hombres y mujeres en los ámbitos económicos, sociales y políticos.

**Artículo 5º. Ejes de la política.** Tanto en el planteamiento, como en el desarrollo, la formulación, la implementación y la ejecución de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, se establecerán estrategias, acciones y protocolos específicos con base en los ejes planteados en el documento Compes 4011 de 2020, incluyendo los que por necesidad de la política identifique el Gobierno Nacional, y los aquí planteados, así:

1. La Gobernanza y coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial desde la institucionalidad;
2. La Cooperación internacional y el aprovechamiento de tratados y convenios;
3. Integración y empoderamiento económico de la población de mujeres y jóvenes;
4. La participación y el ejercicio de derechos;
5. Desarrollo de las habilidades para la cultura del emprendimiento;
6. Acceso y sofisticación de los mecanismos de financiamiento;
7. Fortalecimiento de redes y estrategias de comercialización;
8. Desarrollo tecnológico e innovación para los emprendimientos.

**Artículo 6º. Insumos para la Planeación de la Política.** La planeación de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, tendrá en cuenta para su elaboración, actualización, planteamiento y desarrollo los siguientes insumos:

1. Los planes de desarrollo nacional y territorial.
2. Los informes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e INNPULSA, así como el del Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Agricultura; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Ciencia y Tecnología; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y el Ministerio de Cultura.
3. Los informes del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA.
4. Los documentos de estadísticas y estudios relacionados con el emprendimiento del Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE.

5. Las investigaciones y documentos sectoriales emitidos por el Departamento Nacional de Planeación-DNP.
6. Los documentos que emita el Departamento para la Prosperidad Social - DPS.
7. Los informes, estudios e investigaciones desarrollados por las Cámaras de Comercio del país.
8. Los informes académicos que al respecto del emprendimiento puedan emitir las Universidades y/o las organizaciones no gubernamentales.

Además de los insumos que consideren pertinentes las autoridades a cargo de la formulación de la Política Pública

**Artículo 7º. Definiciones.** Para la aplicación de esta Ley se consideran las siguientes definiciones, en concordancia también con lo establecido en la Ley 1014 de 2006:

1. **Aceleradoras:** Son organizaciones de profesionales que se dedican a dar apoyo a través de mentorías, pitching, encuentros empresariales, a los emprendimientos o startups que se encuentran iniciando o que están trabajando por fortalecer, desarrollar o hacer crecer su proyecto.
2. **Capital Semilla:** Es el capital original con el que se financia la creación de un proyecto empresarial o de emprendimiento, y que favorece su inicio y desarrollo a futuro.
3. **Crowdfunding:** Son campañas de búsqueda de financiación que inician los emprendedores con la finalidad de alcanzar recursos que les permitan financiar o poner en marcha sus emprendimientos, financiación que se da a cambio de pequeñas participaciones o recompensas que hagan parte del emprendimiento.
4. **Crowdlearning:** Se desarrolla con base en el aprendizaje colaborativo. Es un modelo de aprendizaje en donde todas las personas comparten todo el conocimiento que poseen con el fin de obtener una mejor formación para todos los usuarios.
5. **Crowdlending:** Es una forma de financiación colectiva de emprendimientos y proyectos empresariales, a través de aportes en capital por parte de inversores a cambio de porcentajes de acciones o algún tipo de beneficio, esta es una opción diferente a los portafolios del sistema financiero o las rondas de inversión más conocidas.
6. **Cultura emprendedora:** Se basa en identificar las oportunidades y buscar los recursos necesarios para ser autosuficiente. Para desarrollar esta capacidad es necesario desarrollar capacidades para afrontar el cambio, experimentar, ser flexible y arriesgarse.
7. **Emprendimiento:** De acuerdo con la Ley 1014 de 2006, es una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante

un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado. Su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad.

8. **Emprendimiento Social:** Son emprendimientos cuyo enfoque sirven de la innovación para apaciguar los estragos de la pobreza, aminorar el cambio climático y hacer, en general, que la economía prospere al tiempo que mejora el entorno.
9. **Emprendedor(a):** Es una persona que inicia un negocio o proyecto empresarial, quien además se caracteriza por la capacidad de innovar y generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.
10. **Empresa o emprendimiento innovador en etapa temprana:** Es un emprendimiento o empresa naciente, de menos de cinco años de constituida, sobre la base de aplicaciones a avances de conocimiento científico, tecnológico e industrial, cuyo objetivo es brindar soluciones innovadoras a problemas actuales con lo que crea nuevas demandas o nichos de negocio. Entre estas se destacan las startup y/o spinoff.
11. **Ecosistema para el emprendimiento:** Comprende las diferentes relaciones complejas entre instituciones y personas emprendedoras con sus entornos académicos, sociales, políticos y económicos

**Artículo 8º. Autoridades de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, y la articulación de esta.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en representación del Gobierno Nacional, será la entidad encargada de desarrollar los procesos que den como consecución la formulación, desarrollo y evaluación de la Política Pública, tarea que llevará a cabo con apoyo de INNPulsa Colombia y en articulación con el Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, el Departamento Nacional de Planeación-DNP y el Departamento para la Prosperidad Social - DPS, o en cualquiera de estos casos quienes hagan sus veces.

**Artículo 9o. Expansión de las empresas emergentes, emprendimientos innovadores en etapa temprana o emprendimientos sociales.** El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con INNPULSA y Planeación Nacional establecerá las metas de promoción, de creación, acompañamiento y sostenibilidad de empresas, emprendimientos emergentes o innovadores en etapa temprana, y/o sociales que estimulen su creación, crecimiento y expansión en los ecosistemas de emprendimiento.

**Artículo 10o. Ampliación de la función colaborativa.** El Gobierno Nacional además de lo definido en el artículo 44 de la Ley 2069 de 2020 sobre actividad de financiación colaborativa, fomentará la colaboración entre emprendimiento, Mipymes, grandes empresas, y empresas o emprendimientos emergentes o innovadores en etapa temprana, a través de ampliar y mejorar los canales y redes de conexión con las aceleradoras, y la profundización de mecanismos entre los que están el crowdfunding, el crowdlearning y el crowdlending.

**Artículo 11o. Aprovechamiento en la cultura del emprendimiento.** Añádase un numeral nuevo al artículo 4 de la Ley 1014 de 2006, así:

(...)

7. Promover y buscar alianzas de cooperación internacional para el aprovechamiento, retroalimentación, fortalecimiento, capacitación, financiamiento, desarrollo y sostenibilidad de los emprendimientos promovidos por esta Ley en el marco de la cultura del emprendimiento desarrollada en el proceso educativo."

**Artículo 12o. Fortalecimiento de la cultura del Emprendimiento.** Modifíquese el numeral 2 del artículo 13 de la Ley 1014 de 2006, y dos párrafo nuevos, así:

(...)

2. Transmitir en todas los niveles escolares el conocimiento y la promoción a la cultura del emprendimiento, con un fomento a la formación y la actitud favorable hacia el emprendimiento, la innovación, la sostenibilidad, creatividad, y la generación autónoma de ingresos a partir del desarrollo de competencias para generar empresas.

(...)

*Parágrafo Nuevo: El Ministerio de Educación tendrá en cuenta en el desarrollo de los contenidos, los elementos contextuales de la cultura e idiosincrasia de los territorios donde las Instituciones Educativas se encuentren, como es el caso de la economía asociativa o familiar campesina del sector rural.*

*Parágrafo Nuevo: El Ministerio de Educación dará cuenta de los contenidos, alcances, cobertura, resultados, cursos, evaluaciones, actividades empresariales, foros, seminarios, etc: desarrollados en el marco de la Ley 1014 de 2006, en un Informe presentado a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara para su control, a los 10 días de iniciado el segundo periodo legislativo."*

**Artículo 13o. Promoción de la cultura del Emprendimiento.** Añádase un párrafo nuevo al artículo 21 de la Ley 1014 de 2006, así:

*Parágrafo nuevo: El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en conjunto con la Autoridad Nacional de Televisión, harán promoción activa de los programas que fomentan la cultura y la educación para el emprendimiento, y darán cuenta de la evolución activa en la televisión pública de estos programas.*

**Artículo 14o. Identificación y eliminación de barreras al emprendimiento.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, presentará un Informe anual a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara, de los avances en el desarrollo de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, en el que identificará las debilidades y barreras burocráticas a superarse y las estrategias que deberán aplicarse para este objetivo.

De las Congresistas,

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Senadora de la República

ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 190 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY**

"Por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones – Ley Política que cierre brechas"

**I. Antecedentes**

El país ha venido trabajando en iniciativas que respalden y fortalezcan el emprendimiento a nivel nacional. Recientemente, se convirtió en Ley el proyecto de nuestra autoría "por medio de la cual se establecen incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres", ahora Ley 2125 de 2021, en el que se estableció que el Gobierno Nacional en un plazo no mayor a 1 año, debería establecer el aspecto procedimental de cada una de las etapas de la política pública del fomento al emprendimiento liderado por mujeres, donde se incluiría a los diferentes actores de la sociedad civil para su construcción. Sin embargo, entendiendo que las realidades del país hoy demandan atender con urgencia a los dos grupos poblacionales que presentan las más grandes brechas tanto en empleo como en emprendimiento, esto es, la mujer y la juventud, vemos como una oportunidad desde el legislativo, apuntar a una política pública del emprendimiento que cierre brechas para las mujeres y los jóvenes del país; y el legislativo puede aportar sin dudas a la construcción de los lineamientos y marcos de esta política.

En ese orden de ideas, es importante partir de la Ley 2069 de 2020 con la que se buscó impulsar el emprendimiento en Colombia y "establecer un marco regulatorio que propiciará el emprendimiento y el crecimiento" junto a la consolidación y sostenibilidad de las empresas que resultaron de ese ejercicio, la que además estableció entre sus objetivos, el responder a las particularidades regionales que de alguna u otra manera han coadyuvado a aumentar las brechas en el país.

Sin embargo, a pesar de que esta ley es reciente y aún no es posible hacer una evaluación clara de sus resultados y de lo alcanzado con lo que esta plantea, sí es claro que su contenido no propone necesariamente medidas que permitan afrontar los retos de dos de las más importantes brechas de participación dentro del ecosistema del emprendimiento en Colombia, las que padece la mujer y la juventud. Y es que son evidentes las actuales cifras de desempleo e informalidad que golpean con más fuerza a estos dos grupos poblacionales, en ese sentido evaluando de manera preliminar la respuesta que da la Ley 2069 de 2020 bien sea a las mujeres o a los jóvenes en relación con sus actuales condiciones, encontramos que, de los 83 artículos de esta Ley solamente 9 hacen mención explícita así:

- Incluir requisitos diferenciales por parte de las entidades estatales a los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, para incentivar emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas (artículo 32).

- Preferir en los factores de desempate a las mujeres cabeza de familia, a las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar, o a las personas jurídicas o proponentes plurales donde participen mayoritariamente estas mujeres (numeral 2, artículo 35)
- Mantener como patrimonio autónomo el "Fondo Mujer Emprende" del patrimonio unificado en el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial, denominado iNNpulsa Colombia. Y priorizar en los programas de fomento al emprendimiento de esta fuente, a la juventud, a las mujeres rurales y a las víctimas de violencia (párrafo 3º y 5º del artículo 46).
- La formalización y el financiamiento de los emprendimientos liderados por mujeres, a través del Fondo Mujer Emprende. De acuerdo con los lineamientos, políticas, estrategias y planes que para este fin establezca la Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (artículo 47)
- La posibilidad de promover el desarrollo económico incluyente mediante el emprendimiento y desarrollo empresarial de la población joven, víctima de violencia, étnica, reincorporada, reintegrada, en situación de vulnerabilidad, como parte de las actividades que podrá promover iNNpulsa (artículo 48).
- La priorización a los clubes deportivos con poca capacidad económica dedicados a la formación deportiva de mujeres y de personas en situación de discapacidad en el otorgamiento de capital semilla para constituirse o continuar su funcionamiento (artículo 56)
- El estudio de la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo, de políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas teniendo en cuenta criterios de enfoque a las mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, mujer rural, población con discapacidad, víctimas del conflicto armado, personas en proceso de reintegración o reincorporación y adultos mayores no pensionados (artículo 59)
- Asegurar la igualdad de oportunidades para los jóvenes emprendedores rurales y urbanos en el programa de doble titulación para el emprendimiento desarrollado por el Sena, que incluya herramientas digitales en las regiones apartadas, y la opción del desarrollo de otros programas de formación para el emprendimiento (artículo 74).
- La socialización de la promoción de los programas de emprendimiento joven (párrafo 3º, artículo 82)

Igualmente, leyes previas ajustadas precisamente por la 2069 de 2020, revelan el pobre enfoque en atender la brecha diferenciadora del emprendimiento para la mujer y la juventud. Este es el caso de la Ley 590 de 2000, sobre la promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas en el país. Allí encontramos una única mención a la población joven, en el artículo 44º denominado "Programa de jóvenes emprendedores", donde se estableció la

obligación al Gobierno Nacional de formular “políticas para fomentar la creación de empresas gestionadas por jóvenes profesionales, técnicos y tecnólogos”. De esa misma manera, solamente el artículo 9° de esta Ley del 2000, modificado precisamente por la Ley 590 del 2020 en el artículo 59, menciona a la mujer, dentro de la necesidad de añadir en los Planes Nacionales de Desarrollo políticas con enfoque al emprendimiento de la mujer.

Sin embargo, revisando la obligación de la formulación de políticas para fomentar el emprendimiento entre los jóvenes, como menciona la Ley citada, aún no existen avances claros en el diseño de esta política, fuera de programas liderados por el gobierno o en conjunto con entidades privadas con las que estos hayan hecho enlace.

En cuanto a la Ley 905 de 2004 que modifica la Ley 590 de 2000, ninguno de sus apartes hace mención explícita a la juventud, y en el caso de la mujer, apenas el numeral (6) del artículo 15 de esta ley estableció una priorización de los recursos del Fomipyme para los proyectos que estas lideren, en caso de ser mujeres cabeza de familia, población vulnerable, o por priorización de proyectos en regiones con mayor NBI.

Así mismo, la Ley 1780 de 2016 sobre la promoción del empleo y el emprendimiento juvenil, y medidas para superar las barreras de acceso al mercado de trabajo, estableció específicamente en relación con el emprendimiento que:

- Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento deberían fortalecer su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con énfasis en ruralidad, población étnica y jóvenes en postconflicto (artículo 8°).
- La promoción del emprendimiento juvenil mediante el Mecanismo de Protección al Cesante, financiado con cargo al FOSFEC, pero cuyos parágrafos 1° que establecía los recursos destinados para el desarrollo del emprendimiento, y el parágrafo 2° que establecía que las cajas de compensación podrían destinar recursos del FOSFEC para la promoción del emprendimiento, fueron declarados inexecutable por la Sentencia C-474 de 2019 (artículo 9° y 10°).
- La creación de rutas de inserción laboral y emprendimiento para los jóvenes que pertenezcan a los centros de cuidado y protección del Estado, que deberían incluir programas para el fortalecimiento de habilidades laborales, desempeño, generación de ingresos, entre otros (artículo 23°)
- La Educación económica y financiera en todas las instituciones educativas, públicas y privadas, que impulsen la asociatividad y el emprendimiento cooperativo y solidario para la generación de ingresos (artículo 27°)

De la misma manera, la Ley 1014 de 2006 sobre “el fomento a la cultura del emprendimiento”, si bien de manera general trata de la enseñanza obligatoria en formación para el emprendimiento y la generación de empresas en una denominada “Cátedra Empresarial”, también establece la promoción de actividades como ferias empresariales y macrorruedas de

negocios. Eso incluye la formación de formadores por parte del Sena, el voluntariado empresarial, y el desarrollo de planes de negocio como opción de grado. Sin embargo, el artículo 180 es el que como tal menciona el Programa Presidencial Colombia Joven y la feria de trabajo juvenil, pero no hace mención alguna a la mujer.

Un avance posterior a todas las leyes mencionadas anteriormente, y que reconoce la necesidad de una Política de Emprendimiento es el Documento CONPES 4011 de noviembre de 2020, precisamente de la Política Nacional de Emprendimiento. Este documento se planteó en ejecución a 5 años, de 2021 a 2025, y proponiendo 5 objetivos entre los que están: *Primero, fortalecer el desarrollo de habilidades y fomentar una cultura emprendedora. Segundo, mejorar el acceso y la sofisticación de mecanismos de financiamiento. Tercero, fortalecer las redes y las estrategias de comercialización. Cuarto, facilitar el desarrollo tecnológico y la innovación en los emprendimientos y, finalmente, fortalecer la arquitectura institucional para lograr una oferta pública articulada, eficiente, oportuna y basada en evidencia, que brinde condiciones habilitantes al ecosistema emprendedor.*

Además este documento para los intereses de este proyecto, señala:

- El reconocimiento al Decreto 810 de 2020 que constituyó el patrimonio autónomo para el emprendimiento, formalización y fortalecimiento empresarial para responder a la situación provocada por la pandemia.
- Establece como una de las debilidades para el Emprendimiento, la carencia de habilidades duras que se exacerbaba en las mujeres dada su baja participación en carreras relacionadas con ciencia, tecnología e innovación.
- También reconoce como otras de las debilidades del emprendimiento en el país, la falta de sofisticación de los mecanismos de financiamiento y el acceso a estos, que para el caso de la mujer representa un gran reto para lograr que el capital se expanda de manera efectiva hacia estos, señalando que los estudios revelan que en América Latina y el Caribe la inversión solo se ha dirigido en 10 % a empresas lideradas por mujeres.
- Igualmente, identifica como una barrera la dificultad en el acceso y consolidación de redes empresariales, donde la evidencia muestra que solo el 32 % de los hombres emprendedores y el 20 % de las mujeres conocen otro emprendedor.
- A esto se le suma el bajo conocimiento, acceso y adaptación a las actividades tecnológicas, donde de acuerdo con el Ministerio de las TIC, la participación de la mujer en emprendimientos de economía digital, es baja, ubicándose en el 39 %
- Fija como tareas específicas de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, diseñar e implementar una estrategia para la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales viables y el desarrollo productivo de las empresas de mujeres, especialmente para la estructuración y ejecución de proyectos productivos y la creación de modelos empresariales viables y rentables. Igualmente, el diseño e implementación de una estrategia para el financiamiento del segmento

*empresarial mujer, vía equity, deuda, cofinanciación y garantías con condiciones especiales a través de instrumentos financieros y no financieros, entre otros. Igualmente, la definición y desarrollo de mecanismos de recolección y análisis de información para su medición e impacto de los emprendimientos y empresas de mujeres.*

- En cuanto a la población de jóvenes, el documento solamente resalta el trabajo de la Mesa Nacional de Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil Rural, y que está en la construcción de un documento técnico de lineamientos de política pública para la juventud rural.

De acuerdo a lo anterior, es necesario reconocer que los documentos CONPES, son documentos de recomendación de política pública que dan orientación a las acciones del Gobierno.

Por lo que sin embargo, dadas las estadísticas de crecimiento de la desocupación juvenil y la sostenida brecha de desempleo femenino, se hace indispensable evaluar la necesidad de una política pública integral para el emprendimiento de estos dos grupos poblacionales, que además de articular, dé respuesta y abra el camino para atender las debilidades del emprendimiento en estos dos segmentos de la población colombiana, y de manera más específica responda a las necesidades productivas, de innovación y de aprovechamiento de las capacidades, potencialidades y posibilidades con las que cuentan los colombianos.

El proyecto de Ley además contó con los valiosos aportes y comentarios de Johanna Salgado, Directora para el Caribe del Women Economic Forum (WEF), y Ángela Pulido, experta en temas de Emprendimiento.

**II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley**

**2.1. Objeto de la iniciativa**

Establecer el marco para el desarrollo de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, que permita cerrar brechas en el país en esta materia.

Esto en el marco de lo que la Ley No 2125 de 2021 - Creo en TI, estableció en su artículo 4o que fija la obligación al Gobierno Nacional de formular, implementar y evaluar una *Política Pública Integral de fomento al emprendimiento liderado por mujeres*, e incluso estableció que se reglamentará, *en un plazo no mayor a un (1) año de entrada en vigencia la presente Ley, el aspecto procedimental de cada una de las etapas de esta política pública, y buscará la participación de actores públicos, privados, comunidades, organizaciones y grupos sociales en general que desarrollen actividades a favor de la mujer en el país.*

Igualmente, se estableció que la Política Pública fuera en consonancia con lo establecido en la Ley 2069 de 2020, a través de la cual se impulsa el Emprendimiento en Colombia.

Y señaló que en cumplimiento de los objetivos establecidos en la política pública, *el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará una ruta de atención integral de servicios para las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.*

**2.2. Estructura y Contenido de la iniciativa**

El presente proyecto de Ley consta de 15 artículos, donde se desarrollan los elementos necesarios para darle un marco a la Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, que permita de manera más efectiva cerrar brechas y reducir los indicadores de desocupación y desempleo que padecen estos segmentos poblacionales.

**III. Justificación**

La crisis sanitaria ha demandado a todas las economías del globo, incluyendo a la colombiana, una reactivación sólida que comprenda a las diferentes tipologías poblacionales, a fin de que pueda alcanzar a la población que recientemente cayó en el desempleo, la desocupación y/o la pobreza, y que esto permita contribuir a un crecimiento mucho más equitativo y sostenido de las economías. Por esta razón, es fundamental avanzar más rápidamente en la reducción de brechas en aspectos como la inclusión productiva y el emprendimiento, brechas que incluso se han venido incrementando debido a la pandemia donde los desafíos son mayores para la población de mujeres y jóvenes, haciendo necesario medidas específicas en esta materia.

**Occupación y empleabilidad**

De acuerdo con los boletines técnicos del DANE, en 2019 la tasa de desempleo de los hombres a enero 2020 se ubicaba en 8,1% y para las mujeres en 13,9%<sup>1</sup>, una brecha contra la mujer de alrededor del 5,8%. Con la pandemia la brecha vino en crecimiento y en 2021 a pesar de que la mayoría de las economías a nivel internacional empieza a consolidar el ejercicio de la reactivación, para Colombia el proceso ha sido lento debido a la crisis social, la parálisis económica y la pérdida de buena parte del tejido empresarial; por lo que para abril de 2021 la brecha continuó creciendo hasta llegar al 8,3%, afectando particularmente y en mayor medida a las mujeres rurales del país.

**Mercado Laboral según Sexo  
Trimestre móvil febrero - abril 2021**

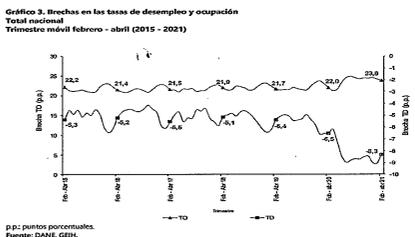
Tabla 1. Brecha en la tasa de desempleo por dominio geográfico  
Trimestre móvil febrero - abril 2021

Dominio geográfico	Tasa de desempleo (%)		Brecha en p.p. <sup>2</sup>
	Hombres	Mujeres	
Total nacional	8,1	13,9	5,8
Centros poblados y rural disperso	5,5	15,8	10,3
Otras cabeceras	11,2	19,4	8,2
10 ciudades <sup>A</sup>	14,5	23,0	8,5
13 ciudades y áreas metropolitanas	14,5	20,8	6,3

Fuente: DANE. Gran Encuesta Trimestral de Hogares (GETH).

<sup>1</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tech/tech/tol\\_empleo\\_ene\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tech/tech/tol_empleo_ene_20.pdf)  
<sup>2</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tech/tech/la-demografia-de-colombia-abr21\\_abr21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tech/tech/la-demografia-de-colombia-abr21_abr21.pdf)

Así mismo, el informe revela que la brecha entre el desempleo de hombres y mujeres no ha logrado reducirse en los últimos 6 años, sino que se ha mantenido pese a todas las medidas que podrían estarse aplicando en el país para promocionar el empleo de la mujer. Como se observa en la siguiente gráfica, esto es un espejo de que lo hecho no es suficiente, se puede hacer más.



Respecto a la población joven, esta corresponde aproximadamente al 26% de la población total del país según el DANE, es decir, cerca de 12,5 millones de personas entre los 15 y los 29 años; de estos el 13,1% son hombres y el 12,9% son mujeres. Igualmente, y como se observará en la siguiente gráfica, el análisis que lleva a cabo el DANE sobre el desempleo juvenil, muestra que este ha venido creciendo sostenidamente en la última década, con un agravante, la pandemia, lo que implica que el país tome medidas para cerrar las brechas de desocupación entre la juventud, pero mediante empleos que conlleven a la formalización y contrarresten la precariedad.



**Situación del Emprendimiento**

Debe reconocerse, que la situación de la pandemia abrió las puertas a la opción del emprendimiento para muchos de los hogares, jóvenes y mujeres del país. Así que, de acuerdo con la encuesta de Ipsos que evaluó el movimiento del emprendimiento durante la pandemia,

<sup>3</sup> [https://img.laif.com/2021/05/13/071300/Boletin\\_GEM\\_AQUI\\_VIVE\\_LA\\_DEMOCRACIA](https://img.laif.com/2021/05/13/071300/Boletin_GEM_AQUI_VIVE_LA_DEMOCRACIA)

el país se ubicaría como el de mayor espíritu emprendedor en la región y en el mundo, donde además se observa una participación de más del 60% de la población más joven en esa intención para emprender. Las imposibilidades no estarían entonces en el deseo por dar pasos en el avance hacia el emprendimiento, sino en las posibilidades de hacerlo y de consolidarlo.



El Índice Global de Competitividad del Talento 2019<sup>5</sup> ha evidenciado que los países y ciudades con las calificaciones más altas, le dan mayor apertura al talento emprendedor, y que es la digitalización y la globalización las que acentúan el papel del talento emprendedor. En este índice solamente un país del continente – Estados Unidos – consiguió estar dentro de los primeros 20 lugares. Fuera de Singapur, los demás son países europeos. En el caso de América Latina, Argentina ocupó el puesto 60, Colombia el 65, Perú el 79 y Ecuador el 87. Sin embargo, para 2020, el país cayó 10 posiciones ocupando el puesto 74 quedando por debajo de Chile, Argentina y México. Dicha caída se explica por el limitado acceso de la población a las tecnologías de la información<sup>6</sup>.

Igualmente, en el Índice Global de Emprendimiento (GEM) que mide la salud del ecosistema empresarial de un país, para 2018 Chile era el líder, seguido de Puerto Rico y luego de Colombia, que ocupó la 3ra. posición. Sin embargo, este mismo índice en 2020 pasa a ser liderado en la región por México, quien ocupa el puesto 23 del ranking, seguido de Chile con 26, Colombia con 32, Uruguay con el 33 y Perú con el 39. Esto se debe en parte a cambios en los tres (3) elementos que determinan el ecosistema:

- 1) Actitudes Emprendedoras (oportunidades para reconocer negocios, aprendizaje de experiencias de otros emprendedores y aceptar los retos asociados a un negocio);
- 2) Competencias para Emprender (capacidad de los emprendedores para desarrollar un negocio en un sector determinado);
- 3) Aspiraciones Emprendedoras (desarrollo e innovación de nuevos productos o servicios para penetrar en el mercado).

<sup>5</sup> <https://www.laifpublica.org/boconoma/colombia-tiene-el-mayor-espiritu-emprendedor-de-latinoamerica-segun-estudio-de-ipsos-3114283>

<sup>6</sup> <https://www.wiselinamerica.com/descargas/Estudio-Emprendedoras-STEM.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.portafolio.co/economia/colombia-queda-a-quien-vive-la-democracia-444301>

**Mujeres emprendedoras**

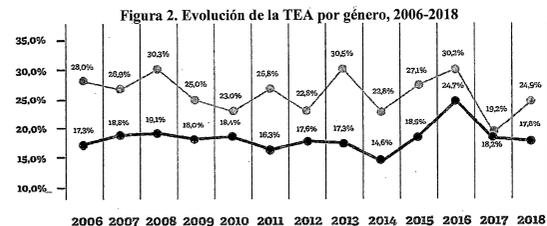
Aunque, el porcentaje de mujeres emprendedoras ha ido creciendo gradualmente y para 2020 de las nuevas empresas creadas en el país 51% fueron creadas por mujeres según las cifras del Registro Único Empresarial y Social (RUES), las mujeres sólo poseen el 36,3% del total de micronegocios en el país, y de las cien empresas más grandes solo hay seis lideradas por mujeres según las cifras de Supersociedades. Lo que se traduce en un reto enorme en materia de formalización, desarrollo y supervivencia de los emprendimientos liderados por mujeres.

Un estudio realizado por Kantar indicó que solo el 25% de los CEO en Colombia son mujeres y que únicamente 33% de las posiciones de liderazgo en las empresas son otorgadas a mujeres, al igual que el porcentaje de mujeres en mesas directivas que llega apenas al 25%. Esto es un indicador de la brecha aún existente en nuestro país.

En relación con esto, según el Dane en 2020 el número de micronegocios de mujeres cayó en 10,6%, el doble de la caída de los de hombres (5,3%). Lo que se suma a los retos ya existentes en Latinoamérica, según un estudio del BID de 2019, las mujeres tienen la segunda tasa más alta de fracaso de empresas en su propiedad, siendo la falta de acceso a capital la principal razón por la cual fallan.

Según el informe GEM 2018-2019, en cuanto a actitudes empresariales se evidencian brechas de género significativas en la tasa de actividad emprendedora y mucho más marcadas en la de emprendedores establecidos, encontrando que la tasa de percepción de oportunidades y capacidades de los hombres es superior a la de las mujeres, especialmente en la percepción de capacidades en emprendimientos establecidos, donde se ve una brecha de género de 18,8%. Además se evidencia que las mujeres tienen mayor miedo al fracaso que los hombres, siendo la proporción en mujeres de 32,24% respecto a un 22,84% en hombres.

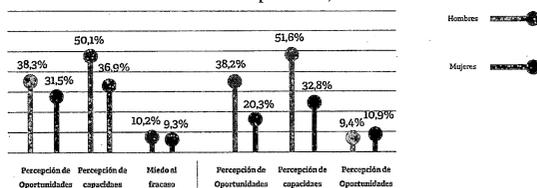
Así que aunque el país ha tenido avances significativos en programas para el fomento del emprendimiento femenino, entre 2017 y 2018 la brecha entre hombres y mujeres aumentó. En 2018 la actividad emprendedora de los hombres incrementó en un 5,7% con respecto a 2017 llegando al 24,9%, mientras que la actividad emprendedora de las mujeres decreció 0,4% llegando al 17,8%.



Fuente: GEM Colombia 2018

Aunque Colombia es el tercer país con mayor participación de hombres y mujeres en la tasa de actividad emprendedora de los países de América Latina, es también el tercer país que muestra mayor brecha en la participación por género y el tercero en la participación por género dentro de los emprendedores establecidos,

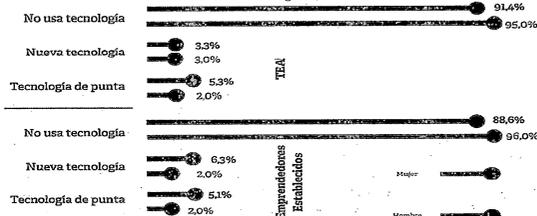
**Figura 4. Proporción de la TEA y de emprendedores establecidos según género y actitudes empresariales, 2018**



Fuente: GEM Colombia 2018

Respecto al uso de tecnologías, el mismo informe menciona que el 95% de los emprendimientos liderados por mujeres afirmó no hacer uso de tecnologías, lo que contrasta con un 88,6% de los emprendimientos liderados por hombres, ambas cifras son preocupantes, pero nuevamente se ve el impacto de las brechas sobre el emprendimiento femenino.

**Figura 35. Proporción de la TEA y de emprendedores establecidos según género por niveles tecnológicos, 2018**



Fuente: GEM Colombia 2018.

En los emprendimientos establecidos solo el 2% de los emprendimientos liderados por mujeres usa tecnología de punta respecto al 3,3% de los hombres. La brecha se profundiza cuando se trata de nueva tecnología, con indicadores de 2% en mujeres y 6% en hombres.

Se evidencia una ínfima participación de empresas con uso de nueva tecnología y alta tecnología, además de una brecha de género comienza a ser cada vez más evidente en este tipo de industria.

Cuando se trata de uso de la tecnología para los emprendimientos nacientes y nuevos en Colombia, se evidencia un rezago importante que se mantiene sin mayores variaciones desde el 2006. Las últimas cifras reportadas en 2018 por el informe GEM evidencian que solo el 14% usa nuevas tecnologías y el 6% usa tecnología de punta, mientras que el 79% no usa tecnología. Este estudio menciona que los resultados se pueden relacionar con la dificultad que presentan los emprendedores en alcanzar procesos de innovación.

En términos de informalidad las brechas persisten, el 74.5% de los emprendimientos nacientes y nuevos en Colombia no tiene registro en cámara y comercio, este indicador se reduce levemente en los emprendimientos establecidos llegando al 62.1%. Entre los emprendimientos nacientes y nuevos la brecha de género es alta, mientras el 30.7% de los hombres dicen tener registro ante la cámara de comercio sólo el 18.6% de las mujeres han formalizado su emprendimiento.

Al respecto, el último reporte del Global Entrepreneurship Monitor (GEM)<sup>7</sup> señaló que los esfuerzos deberían estar en:

- El uso de nuevas tecnologías, dado que el 75.8% de los nuevos emprendimientos no usa nuevas tecnologías.
- La generación de empleo, ya que el 77.1% de las empresas establecidas en Colombia no genera más de 5 empleos.
- Los niveles de internacionalización, pues el 89.4% de las empresas colombianas no tienen ventas a nivel internacional.
- Los esfuerzos en innovación, ya que el 72.3% de los nuevos emprendimientos no ofrece ningún producto o servicio que sea nuevo.

El Informe de Mastercard de mujeres emprendedoras señaló que “la *“próxima normalidad” presenta una oportunidad única en la vida de eliminar las barreras existentes, impulsando una mayor participación y paridad de género para las mujeres en el mundo empresarial. Además de magnificar varias veces las muchas disparidades que enfrentan las mujeres en los negocios — desde la brecha de género digital hasta la inclusión financiera — el Covid-19 (...) Aprovechar este impulso y promover iniciativas específicas de acuerdo al género será fundamental para explotar el potencial de la mujer y acabar con los \$172 billones de dólares en pérdidas globalmente (Banco Mundial) debido a las diferencias entre hombres y mujeres según los ingresos obtenidos a lo largo de sus vidas.*”<sup>8</sup>

<sup>7</sup> <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2019-2020-global-report>

<sup>8</sup> <https://www.mastercard.com/news/latin-america/es/actualidad/2020/11/18/2020-noviembre-un-nuevo-informe-de-mastercard-revela-como-la-crisis-de-covid-19-ha-afectado-a-las-mujeres-en-los-negocios/>

En ese sentido, de acuerdo con un estudio del BIDLab, la IAE y el Wise 2019, sobre “Protagonistas del futuro: emprendedoras STEM en América Latina”<sup>9</sup>, si bien las empresas que son propiedad de mujeres son más pequeñas y por ello tienen menores tasas de crecimiento, lo que representa a la vez una oportunidad para seguir avanzando; es necesario señalar que hay otras condiciones más favorables para los emprendimientos femeninos:

- Existe una fuerte correlación entre economías con entorno favorable para mujeres emprendedoras y la competitividad nacional, contribuyendo al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza.
- Las empresarias de A.L. evidencian un 5% más de probabilidades de innovación (GEM) en comparación con los hombres.
- Un estudio a 345 empresas latinoamericanas en seis países, determinó que las empresas con una o más mujeres en sus comités ejecutivos tenían una rentabilidad 44% superior a la de aquellas que no incluían a mujeres en esas posiciones.
- El 56% de las empresarias Latinas señala la falta de financiación y rentabilidad como la razón para perder un negocio.
- A pesar de que existen avances en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, aún subsisten brechas que deben ser uno de los objetivos a reducir.
- El potencial económico de las mujeres emprendedoras no se aprovecha plenamente, por eso el porcentaje de formalización de las Pymes de mayor participación de mujeres es de apenas el 22%.
- El desafío más grande es conseguir avanzar en emprendimientos tecnológicos, pero estos dependen del financiamiento, los diferenciales de capacidad, conocimiento tecnológico y capacidad de gestión empresarial, así como son afectados por la ausencia de entornos institucionales adecuados.

Es necesario señalar que de acuerdo con el GEM Colombia 2020<sup>10</sup>, la evaluación que se le hace al país respecto de los programas gubernamentales, la disponibilidad y el acceso a una ventanilla única con información centralizada sobre todos los apoyos gubernamentales es el componente más débil, sin embargo, se observan puntajes muy regulares en los últimos 5 años, con tendencia decreciente en el último año, en indicadores como: disponibilidad de suficientes programas de apoyo empresarial, calidad y experiencia de los profesionales de apoyo al desarrollo empresarial, etc.

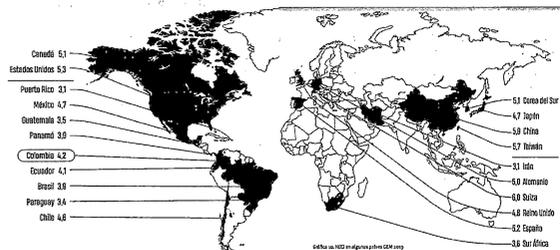
Igualmente, se observa una tendencia decreciente en los procesos de transferencia de investigación y desarrollo de los centros de investigación a las empresas, junto a una educación básica y secundaria que no fomenta la creatividad, la autosuficiencia, ni la iniciativa personal, como tampoco que proporcione una comprensión adecuada de los principios económicos del

<sup>9</sup> <https://www.wiselatinamerica.com/descargas/Estudio-Emprendedoras-STEM.pdf>

<sup>10</sup> [https://www.gemconsortium.org/file/open?fileid=5049&QUI\\_VIVE\\_LA\\_DEMOCRACIA](https://www.gemconsortium.org/file/open?fileid=5049&QUI_VIVE_LA_DEMOCRACIA)

mercado, impactando directamente los valores sociales y la percepción de la creación de empresas como un proyecto de vida deseable.

El Índice de Contexto Empresarial Nacional (NECI) emitido por el GEM, para 2019 – 2020 muestra los siguientes resultados en el conjunto de las condiciones estructurales del entorno para la actividad empresarial (cercano a 0 implica un apoyo bajo del entorno para la actividad empresarial, y cercanos a 10 indican la existencia de un entorno óptimo para la creación y el desarrollo de las empresas):



Entre los aspectos más importantes que identifica la NECI como primero, y que obstaculizan o favorecen la actividad empresarial en Colombia está la falta de políticas gubernamentales para la actividad empresarial y la falta de apoyo financiero, donde lo que se evalúa es la favorabilidad y la prioridad de las políticas públicas, y qué tanto refleja la importancia que se le da a este tema en la agenda pública.

De acuerdo a los resultados del índice, Colombia presenta retos importantes con respecto al promedio de América Latina y los resultados de las economías impulsadas por la eficiencia (EIE) y economías impulsadas por la innovación (EII) en las categorías de apoyo financiero (financiación) para emprendedores, transferencia de I+D, infraestructura legal y comercial, dinámica del mercado interno, infraestructura física y servicios, y confianza de la población en empresas familiares en comparación con las no familiares.

Figura 7. National Entrepreneurship Context Index (NECI) y clasificación según expertos por tipos de economía, 2018

CONDICIONES ESTRUCTURALES	COLOMBIA	LATAM	EIE	EII	GLOBAL	
NECI Base	4,8	4,6	4,9	4,7	5,2	5,1
Apoyo financiero (financiación) para emprendedores	3,2	3,4	4,1	4,2	4,5	4,4
Políticas gubernamentales: apoyo y relevancia	3,9	3,7	4,2	3,7	4,6	4,3
Políticas gubernamentales: impuestos y burocracia	3,6	3,3	3,9	3,5	4,1	3,8
Programas gubernamentales (públicos) para emprendedores	4,6	4,3	3,9	3,8	4,8	4,5
Educación emprendedora en la etapa escolar	3,4	2,6	3,1	3,0	3,2	3,2
Educación emprendedora en la etapa postescolar	5,7	5,0	4,7	4,8	4,9	4,8
Transferencia de I+D	3,3	3,6	3,7	3,5	4,3	4,0
Infraestructura legal y comercial	4,3	4,4	5,0	4,7	5,0	4,9
Dinámica del Mercado Interno	4,2	4,5	5,8	5,3	5,1	5,2
Barreras de entrada al Mercado y marco regulatorio de entrada	4,1	3,8	4,0	3,9	4,5	4,3
Infraestructura física y servicios	4,1	5,9	5,6	6,0	6,6	6,3
Normas sociales y culturales	6,4	4,7	4,7	5,0	4,8	4,9
Marco legal y apoyo gubernamental a las empresas familiares	4,4	4,0	4,3	3,9	4,6	4,4
Confianza de la población en empresas familiares en comparación con las no familiares	4,7	6,1	5,6	5,2	5,5	5,4
Percepción sobre la gestión profesional frente a la familiar	5,9	5,0	6,1	5,6	5,8	5,6
Relevancia socioeconómica de las economías gigantes	4,5	5,5	5,8	5,9	5,8	5,8

Fuente: NES Mundial 2018

Por esa razón, es de considerar la necesidad de un marco de política pública que responda más efectivamente a las necesidades que se están planteando, a los retos que enfrenta el país en emprendimiento y a las necesidades de cierre de brechas que esto mismo plantea.

**Emprendimiento como opción para los jóvenes**

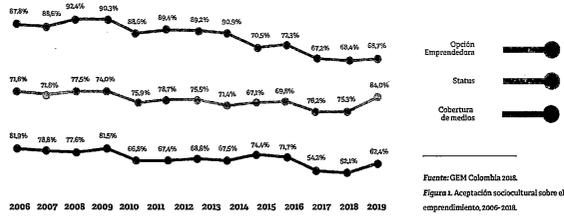
Según en informe Global Entrepreneurship Monitor 2018-2019 (GEM)<sup>11</sup>, en Colombia el emprendimiento tiene una muy positiva aceptación sociocultural. En el país la decisión de emprender un nuevo negocio es considerada una elección de carrera profesional deseable por el 68.7% de la población encuestada, y alrededor del 84% considera que aquellos que exitosamente inician un nuevo negocio gozan de un alto nivel de status. Ambas percepciones se encuentran por encima del promedio de todas las economías y en primer lugar de América Latina y el Caribe.

Además, el país presenta una tasa alta de emprendedores nacientes (15,70%), por encima del promedio de las otras economías y una tasa de emprendedores nuevos (5,82%), por encima del promedio de las Economías Impulsadas por Innovación (EII), y de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, la cifra de los emprendedores potenciales e intencionales ha venido disminuyendo desde el año 2006 y la evolución de la tasa de emprendedores establecidos ha disminuido desde 2016, es decir se ha reducido la cantidad de propietarios entre 18 y 64 años, que administran una empresa y han pagado salarios o retribuciones por más de 42 meses.

Si bien el país tiene una percepción positiva sobre el emprendimiento y se ha posicionado como el país de mayor espíritu emprendedor en la región y en el mundo, lo cierto es que la motivación por la que se emprende determina en gran medida los resultados de largo plazo y el potencial para generar empleos en los emprendimientos.

Figura 1. Aceptación sociocultural sobre el emprendimiento, 2006-2018

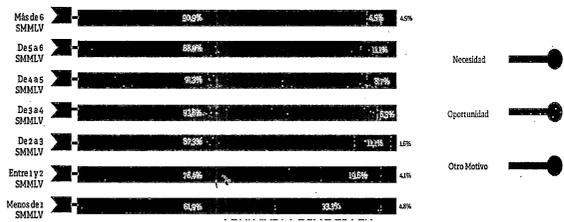


Fuente: GEM Colombia 2018

Así las cosas, aunque la tasa de actividad emprendedora por oportunidad es superior a la tasa de actividad emprendedora por necesidad (generar ingresos), se evidencia una relación importante entre el nivel de educación y la motivación para emprender, *la mayor proporción de los emprendedores colombianos motivados por oportunidad se concentran en el nivel universitario (90,6%) junto con la educación técnica (87,3%) y la proporción de los que emprenden por necesidad concentra su nivel en la educación primaria (26,1%).*

Respecto al nivel de ingresos, se presenta una mayor concentración de emprendimientos por oportunidad en el nivel de ingresos entre 3 y 4 SMMLV (93,8%), mientras que la proporción de los que emprenden por necesidad concentra su nivel de ingresos en menos 1 SMMLV (33,3%).

Figura 3. Proporción de la TEA según motivación y nivel de ingresos, Colombia 2018



Fuente: GEM Colombia 2018

Causa	Porcentaje
El volumen de ventas no fue suficiente	30%
Falta de red de contactos	17%
Falta de conocimiento sobre mercado, producción, finanzas, gestión humana	16%
Tuvo problemas con socios y/o empleados	12%
Los productos y/o servicios tuvieron dificultades de aceptación	11%
La tecnología de producción no era la adecuada	8%
Tuvo problemas con proveedores	6%

Tabla 5. Causas de las salidas empresariales en Colombia 2019

Existen dos tipos de motivación principales para el emprendimiento, por necesidad o por oportunidad. Al respecto, un estudio realizado por Fedesarrollo en 2019 indicó que una persona que emprende por necesidad suele ejecutar su idea con un total desconocimiento de su potencial en el mercado y lo hace para solucionar algún tipo de necesidad financiera. Mientras que, cuando las personas emprenden por oportunidad, lo hace luego de la observación del mercado, generando una propuesta de solución a problemáticas o necesidades específicas y su motivación no responde a urgencias de subsistencia<sup>12</sup>.

Al revisar los resultados del informe del GEM para 2019, se encuentra que la principal motivación para los emprendedores en Colombia es "para ganarme la vida porque el trabajo escasea", que para todas las clasificaciones de emprendimientos y empresas está por encima del 87%.

Motivación	Empresarios nacientes	Empresarios nuevos	Empresarios nacientes y nuevos (TEA)	Empresarios establecidos
Para marcar una diferencia en el mundo	40,6%	52,4%	50,4%	68,2%
Para crear riqueza o generar una renta muy alta	51,1%	61,4%	62,3%	27,3%
Para continuar una tradición familiar	29,8%	35,2%	32,8%	35,7%
Para ganarme la vida porque el trabajo escasea	91,4%	88,1%	92,4%	87,5%

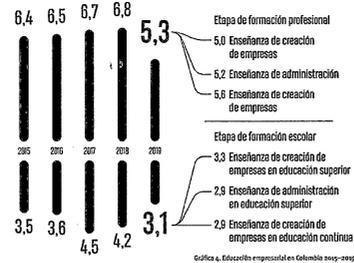
Tabla 8. Motivaciones generales para la creación de empresa en Colombia 2019

Esto refleja que una gran parte de los emprendimientos en el país se crean por necesidad, lo que denota un gran reto en cuanto a formación para este tipo de emprendedores que como señaló Fedesarrollo, normalmente no cuentan con el conocimiento de mercado y de potencial de su negocio dentro del mismo.

<sup>12</sup> disponible en [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3893/Repor\\_Octubre\\_2019\\_Fem%C3%A11nde z.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3893/Repor_Octubre_2019_Fem%C3%A11nde z.pdf?sequence=1&isAllowed=y) AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Hay que resaltar que la mayor proporción de emprendedores colombianos motivados por oportunidad se encuentran en el rango de edad entre los 25 y 45 años, sin embargo, la mayor proporción de los que emprenden por necesidad son los más jóvenes en el rango de edad de 18 a 24 años.

En cuanto a la educación y la formación, los expertos consultados por el GEM para su reporte de 2019 indicaron que a pesar de la creación de la Ley 1014 de 2006 en Colombia, las enseñanzas relacionadas con educación empresarial en los ciclos de básica y secundaria son insuficientes. En cuanto a la formación profesional, aunque los resultados son mejores, aún están en un nivel regular.



Fuente: GEM Colombia 2019

Ahora bien, la condición del entorno de educación empresarial está dividida entre la etapa escolar y el ciclo de formación profesional. Respecto a la primera etapa, los expertos creen que las enseñanzas en educación primaria y secundaria no fomentan la creatividad, la autosuficiencia y la iniciativa personal, ni proporcionan una comprensión adecuada de los principios económicos del mercado.

Así mismo, estos expertos opinan que en el país no se fomenta la toma de riesgos, la autonomía y la innovación en las personas, competencias que son críticas al iniciar nuevas empresas.

Por otro lado, el estudio de GEM de 2019 dio a conocer que la principal razón por la cual las personas decidieron salir de su empresa fue porque esta no era rentable (36.3%), seguida por motivos personales o familiares (23.4%) y problemas con financiación (23.4%). Al mirar cuáles fueron las dificultades que pudieron ser la causa de la decisión de salida empresarial, los resultados indicaron fallas en los procesos de formación y acompañamiento de los empresarios.

Por otro lado, dependiendo del tipo de emprendimiento pueden ser tradicionales o de alto impacto. Los tradicionales se refieren a negocios como restaurantes, tiendas, talleres, minimercados, servicios de consultoría, mantenimientos, entre otros. Por otro lado los de alto

impacto se refiere, a negocios con tasas de crecimiento exponenciales, que generalmente son de base tecnológica, como Amazon, Uber o Rappi.

Un emprendimiento creado por oportunidad puede ser tradicional como también puede ser de alto impacto, mientras que un emprendimiento por necesidad sólo podrá ser de tipo tradicional, debido a las altas exigencias de capital y planeación que requiere un emprendimiento de alto impacto<sup>13</sup>.

Para poder generar emprendimientos que impacten positivamente el nivel de empleabilidad de la economía, es necesario fortalecer los programas de formación académica desde la etapa escolar. Se necesita dotar a los jóvenes con los conocimientos y competencias necesarios para que al momento de emprender la tendencia cambie de la necesidad a la oportunidad.

Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo - OIT (2014) que evaluó la efectividad de diferentes programas de intervención y apoyo a las mujeres emprendedoras, estudiando programas que involucran bien fuera sólo formación empresarial, sólo financiación o ambas, concluyó que el acceso a la financiación por sí sola, especialmente en pequeñas cantidades, o la formación empresarial por sí sola, no conducen de manera eficiente a un crecimiento empresarial sostenido entre las microempresas de mujeres<sup>14</sup>.

Así mismo, el estudio encontró que los programas que combinaban tanto financiamiento, como formación empresarial, si bien eran más costosos, también fueron más efectivos en el apoyo a la creación, sostenimiento y crecimiento de los emprendimientos de mujeres. Sin embargo, nota que las iniciativas son más efectivas en el momento de la puesta en marcha de los emprendimientos, que en el crecimiento y que se puede deber a falencias en los diseños de evaluación de los mismos<sup>15</sup>.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

4.1. Constitución Política

Artículo 333, establece que "(...) la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. [...] La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. [...] El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. [...].

<sup>13</sup> disponible en [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3893/Repor\\_Octubre\\_2019\\_Fem%C3%A11nde z.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3893/Repor_Octubre_2019_Fem%C3%A11nde z.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>14</sup> disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_emp/-emp\\_ent/-/ftp\\_seed/documents/publication/wcms\\_329356.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_ent/-/ftp_seed/documents/publication/wcms_329356.pdf)

<sup>15</sup> disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_emp/-emp\\_ent/-/ftp\\_seed/documents/publication/wcms\\_329356.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_ent/-/ftp_seed/documents/publication/wcms_329356.pdf) AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Artículo 58, define que "(...) Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando la aplicación de una ley por motivo de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá dar paso al interés público o social. [...] El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. [...].

4.2. Marco Legal

- Ley 590 de 2000: Sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana, modificada por la Ley 905 de 2004 y por la Ley 1151 de 2007 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- Ley 789 de 2002 Artículo 40, por la cual se crea el Fondo Emprender.
- Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.
- Ley 1286 de 2009 Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1429 de 2010 Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
- Ley 1780 de 2016 Que promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo.
- Ley 2069 de 2020, "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia".
- Decreto 1192 de 2009 Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006 sobre el fomento a la cultura del emprendimiento y se dictan otras disposiciones.
- CONPES 3297 del 26 de julio de 2004 Que define la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad.
- CONPES 3424 del 16 de mayo de 2006 Sobre Banca de las Oportunidades.
- CONPES 3439 del 14 de agosto de 2006 Que crea el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (El Decreto 1475 de mayo de 2008 incluye al MCIT en la Secretaría Técnica y define que MCIT y Confecámaras coordinarán las Comisiones Regionales de Competitividad)
- CONPES 3484 del 13 de agosto de 2007 Que define las estrategias de política para la transformación productiva y la mejora sostenible de la productividad y competitividad de las Microempresas y de las Pyme.
- CONPES 3527 del 23 de junio de 2008 lineamientos de la Política Nacional de Competitividad que busca lograr la transformación productiva del país (producción de nuevos productos).

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

V. IMPACTO FISCAL

En lo referente al cumplimiento de lo ordenado en los artículos 334 C.P. y 7 de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de Ley no tiene impacto fiscal por cuanto no añade un gasto nuevo, diferente a los recursos ya contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto Nacional para la atención del emprendimiento y la creación de empresa en el país.

VI. PROPOSICIÓN

En concordancia con los términos anteriormente expuestos, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152° de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de Ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de protección al derecho al trabajo, a la especial protección a la población en condición de vulnerabilidad por desempleo o pobreza, pues propende porque se dé pleno empleo a los recursos humanos y se asegure que de manera progresiva, todas las personas puedan gozar de las mismas oportunidades al pretender cerrar las brechas hoy existentes para la ocupación de la población de mujeres y jóvenes del país, para que el mismo proceda a su discusión y votación.

De las congresistas,

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Senadora de la República

ANGELA PATRICIA SANCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
 El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N°. 190 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: \_\_\_\_\_  
 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 25 de Agosto de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.190/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL MARCO PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PARA EL EMPRENDIMIENTO DE LA MUJER Y LA JUVENTUD, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - LEY POLÍTICA QUE CIERRE BRECHAS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora EMMA CLAUDIA CASTELLANOS; y la Honorable Representante ANGELA PATRICIA SANCHEZ LEAL. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 25 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa Garzón  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones..*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ de 2021 Senado

*“Por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones”*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

**Artículo 1. OBJETO Y FINALIDAD.** La presente ley tiene por objeto la creación de incentivos destinados a fortalecer la producción y comercialización de huevos de gallinas libres de jaulas a nivel nacional, toda vez que permite brindar una mejor calidad de vida para las gallinas ponedoras y una alternativa que promueve y garantiza la autonomía y seguridad alimentaria junto con el aumento de los ingresos y empleos para las comunidades campesinas y las grandes industrias del huevo en Colombia.

**Artículo 2. DEFINICIONES.**

**Sistema de jaulas en batería:** Sistema convencional no acondicionado de confinamiento para gallinas ponedoras consistente en jaulas ordenadas unas sobre otras.

**Sistema libre de jaulas:** Sistema alternativo de confinamiento sin jaulas para gallinas ponedoras que utiliza espacios internos o externos y acondicionados.

**Sistema de etiquetado:** Mecanismo de certificación de cumplimiento de normativas y estándares de bienestar animal en el contexto de la implementación de los sistemas libres de jaulas.

**Gallinas ponedoras:** Las gallinas de la especie *Gallus gallus* que hayan alcanzado la madurez para la puesta de huevos y criadas para la producción de huevos no destinados a la incubación.

**Artículo 3. INCENTIVOS A LA COMPRA PÚBLICA.** Se le otorgarán puntos adicionales en las licitaciones a aquellas empresas que en su cadena de producción usen exclusivamente huevos de gallinas libres de jaulas para la preparación de los productos que comercializan o que directamente comercialicen dicha clase de huevos.

**PARÁGRAFO.** El puntaje adicional será determinado de acuerdo con los lineamientos de la entidad que realice la licitación.

**Artículo 4. INCENTIVOS A LA PRODUCCIÓN.** Se crearán líneas especiales de crédito para aquellos medianos y pequeños productores que deseen llevar a cabo las adecuaciones necesarias para obtener el certificado Libre de Jaulas.

**PARÁGRAFO.** Dichas líneas de crédito serán administradas por el Banco Agrario y deberán tener el visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda.

**Artículo 5. CAPACITACIÓN.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formulará y ejecutará una estrategia pedagógica que incentive el buen trato y la innovación en la producción de huevos de gallinas libres de jaulas.

**Artículo 6. CERTIFICACIÓN LIBRES DE JAULAS.** Para dar cumplimiento a la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará a disposición de la ciudadanía la información necesaria junto con las condiciones según las cuales una granja productora podrá recibir la certificación Libre de Jaulas.

**Artículo 7. CONDICIONES MÍNIMAS.** Todos los sistemas alternativos de confinamiento libres de jaulas para gallinas ponedoras, cualquiera sea, deberán garantizar espacios mínimos adecuados que satisfagan condiciones y/o requerimientos fisiológicos y conductuales mínimos que permitan el desarrollo de las conductas naturales y eviten el sufrimiento innecesario de estos animales. Entre estos espacios, deberán existir áreas utilizables en piso para deambular, para construir nidos con sustratos adecuados, para escarbar o arañar, para posarse sobre perchas, para tomar baños de tierra o agua, entre otros.

**Artículo 8. REGLAMENTACIÓN.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con un plazo máximo de un (1) año a partir de la entrada en vigor de esta ley para reglamentar la misma.

**Artículo 9. VIGENCIA Y DEROGATORIA.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

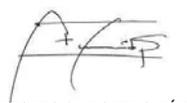
Cordialmente,



**GUILLELMO GARCÍA REALPE**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
**PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**



**IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
Senadora de la República



**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
**Partido Alianza Verde**



**YEZID GARCÍA ABELLO**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ de 2021 Senado

*“Por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones”*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Antecedentes:** El presente proyecto de ley fue presentado por el honorable Senador, el Dr. Guillermo García Realpe.

**Autor:** La presente iniciativa legislativa surgió a partir de diversas investigaciones académicas recopiladas por la plataforma animalista **Animales Libres de Tortura- ALTO** en colaboración de la ONG internacional **Open Wing Alliance (OWA)**.

**Objetivo:** El presente proyecto de ley tiene como objetivo fundamental la creación de una serie de incentivos que promuevan y fortalezcan la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas, el cual actualmente es mayoritariamente en confinamiento en jaulas de batería, por un sistema libre de jaulas que garantice condiciones mínimas de bienestar para las gallinas ponedoras en el territorio nacional.

**JUSTIFICACIÓN:**

En las últimas décadas el bienestar animal se ha posicionado en la agenda pública como un tema de carácter urgente que causa preocupación en distintos sectores de la sociedad. La evidencia científica ha demostrado que la calidad y eficiencia en la producción de productos pecuarios está estrechamente relacionada con el bienestar mental y corporal de los animales de producción (Romero, 2011). En ese sentido, se han generado una serie de iniciativas gubernamentales y no gubernamentales que tienen como objetivo dotar de estándares mínimos de bienestar a los animales en las granjas y centros de producción.

Si bien los ámbitos en torno a la producción pecuaria se encuentran relacionados con un entendimiento del animal únicamente en términos económicos, también es cierto que en tiempos recientes el interés por mejorar las condiciones de vida de este grupo de animales se ha venido incrementando. En consecuencia, tal como lo describe Muñoz, dicho interés trascendió en distintos ámbitos de poder trayendo como consecuencia principal el establecimiento de las *cinco libertades del animal* con origen en el Reino Unido.

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ de 2021 Senado

*“Por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones”*

*“A partir de lo anterior, quedaron establecidas definitivamente dichas libertades, y para su aplicación práctica en las normativas y estrategias de mejoramiento de las condiciones de tenencia de los animales fueron definidas de la siguiente manera: primera, los animales debe ser libres de sufrir hambre y sed; segunda, deben ser libres de sufrir molestias e incomodidad; tercera, deben ser libres de sufrir dolor, lesiones y enfermedades; cuarta, deben tener libertad de expresar su comportamiento normal; y quinta, deben ser libres de sufrir miedo y angustia”* (Muñoz, 2014).

La cita anterior describe una característica normativa fundamental en la protección de los derechos de los animales la cual quedó plasmada en la Ley 1774 de 2016 promulgada por el Congreso de la República de Colombia. Por lo tanto, el presente proyecto de ley debe ser entendido como una derivación lógica de la misma, toda vez que constituye un marco normativo que promueve las libertades animales allí descritas y hechas ley.

De la misma manera, es importante resaltar el hecho de que el bienestar animal es un tema que se constituye como multidisciplinar por cuanto se compone por aspectos técnicos, científicos, éticos, económicos, políticos, culturales y religiosos (Huertas, 2009). Por lo tanto, el bienestar animal debe ser abordado desde distintos ángulos que permitan tener en cuenta cada una de las etapas presentes en el proceso de producción tales como la reproducción, explotación, sacrificio, transporte y consumo. Ello con el propósito de desarrollar normatividad, planes, programas y proyectos efectivos en la consecución del mejoramiento de las condiciones de vida para los animales en las granjas de producción.

La evidencia científica señala que, al no poder realizar sus comportamientos naturales, esto produce una acumulación progresiva de motivación para poder realizarlos, provocando un mayor grado de frustración. En lo que respecta al aspecto de salud física, por otra parte, el confinamiento en sistemas de jaulas en batería provoca una reducción en la resistencia ósea, lo que exacerba el desarrollo de la osteoporosis que, sumado a la falta de ejercicio, conlleva una mayor probabilidad de fractura de huesos; dolor crónico; variedad de heridas en la cabeza, cuello, cuerpo, alas, plumas, dedos, garras y patas; deterioro general de las plumas con mayor pérdida de y heridas en ellas; además de deformar sus patas.

En lo que respecta al mecanismo de certificación de huevos de gallina libre de jaulas, cabe mencionar que el objetivo de este sistema, por una parte, es poder evaluar el cumplimiento de las leyes y estándares de bienestar animal en la industria de los huevos, mientras se desarrolla la implementación de los sistemas alternativos libres de jaula. Por otra parte, la

certificación también permite a los productores de huevos sumarse a un sistema estándar de certificación confiable para los consumidores, cuestión que evidentemente mejora las posibles problemáticas económicas derivadas de la brecha entre pequeños y grandes productores de huevos.

Por otro lado, es cierto que hablar de reproducción y sacrificio es un tema sensible para la mayoría de las personas que no consideran a los animales como meros objetos de consumo y beneficio para el ser humano. Por ende, las iniciativas que surgen en torno a mejorar las condiciones de vida de los animales de granja sometidos a explotación y sacrificio para un posterior consumo deben propender por explorar alternativas que sustituyan las malas prácticas. El sufrimiento de un animal puede resumirse en la suma de dolor y estrés. El dolor puede provocar fácilmente estrés, pero no al contrario. Ambos se estiman indirectamente por similares indicadores fisiológicos y de conducta, y si se presentan conjuntamente se comprende la dificultad de evaluarlos por separado (Fernández et al.). En ese sentido, minimizar la cantidad de sufrimiento es un tema primordial en el mejoramiento de la calidad de vida de los animales de granja toda vez que de ello depende que se cumpla el objetivo fundamental de todo el trabajo en pro de estos.

Se estima que, en promedio, una gallina ponedora puede mantenerse en una jaula tradicional o en batería durante aproximadamente 75-80 semanas, lo que equivale a aproximadamente 1 año y 6 meses o 1 año y 8 meses, respectivamente. Sin embargo, si se va a extender el ciclo de puesta de estas gallinas, es posible mantenerlas en el mismo sistema de cautiverio hasta por 100 semanas, que es más de 2 años. Se colocan de cinco a diez gallinas ponedoras en cada jaula tradicional o jaula en batería. Esto significa que, en la práctica, cada una de estas gallinas tiene un espacio asignado, que en promedio es más pequeño que el tamaño de una hoja de papel A4, es decir, 21 x 29,7 cm, y la altura apenas le permite estar de pie. (Animals Visuals, 2009). Mientras que según informes de la Humane Society of United States podemos estimar que tan solo una gallina necesita de un mínimo promedio de 183 centímetros cuadrados solo para pararse libremente (otros estudios indican que este espacio sigue siendo insuficiente), 452 centímetros cuadrados para acicalar o limpiar sus plumas con sus picos, 500 centímetros cuadrados para darse vuelta, y 739 centímetros cuadrados para batir sus alas (HSUS, s.f.).

Por lo anterior, para fines de este proyecto de ley, la producción de huevos de gallina para consumo humano tiene dos problemas fundamentales: Las condiciones de hacinamiento a la que estas, en la mayoría de los casos, son sometidas y el desconocimiento por parte de los consumidores finales del origen de estos huevos y de las circunstancias en las que

fueron producidos. Estas preocupaciones ya se han traducido, sobre todo en algunos países europeos, en legislación efectiva que busca minimizar los riesgos de maltrato en la producción (Blanco, 2011).

Sin embargo, las adecuaciones necesarias para toda esta cadena de maltrato animal representan un incremento en los costos para los productores lo que ha conllevado a que muchas veces los países con legislación que prohíbe el uso de sistemas de confinamiento en jaulas importen huevos de países en los que estas legislaciones son más laxas. Empero, está probado que el mejoramiento en las condiciones de vida de las gallinas en la producción de huevos no necesariamente tiene que incrementar los costos para el consumidor final, que en la mayoría de los casos está dispuesto a pagar algo más por ello (Heng, Peterson & Li, 2013).

En conclusión, el centro de atención de esta iniciativa debe ser lograr que la producción de huevos de gallina no implique estas deban pasar toda su vida confinadas a una jaula, limitar y penalizar los tratos crueles en todas las etapas del proceso, así como también constituir métodos alternativos de sacrificio. Por último, se deben incentivar programas de consumo responsable que involucren a productores y consumidores en el mejoramiento de las condiciones de vida de las gallinas ponedoras.

**IMPACTO FISCAL:** La presente iniciativa legislativa no tiene un impacto fiscal considerable por cuanto no compromete recursos que no estén destinados ya a financiar proyectos de modernización de la infraestructura del campo colombiano. En ese sentido, la mayor parte de los recursos, en especial los de las líneas especiales de crédito, provendrán de las partidas presupuestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural destinadas a este tipo de proyectos.

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN OTROS PAÍSES:**

**REPÚBLICA CHECA:**

En septiembre de 2020 la cámara de diputados de la República Checa aprobó la prohibición de la cría de gallinas en jaulas a partir del año 2027, esta medida aplica tanto para la producción de carne como de huevos.

**SUIZA, LUXEMBURGO Y AUSTRIA:**

En estos países se encuentra vigente una legislación que prohíbe totalmente las jaulas en la producción de huevos, pioneros en este tipo de regulaciones, los tres países han propendido por privilegiar el bienestar animal por encima de los intereses económicos. Aun así, tal

como lo exponen diversos estudios, esto no representa un aumento significativo en los costos de producción o en el precio para el consumidor final.

**ALEMANIA:**

El parlamento alemán aprobó un proyecto legislativo que prohíbe el uso de jaulas en la producción de huevos y carne de gallina. Dicha prohibición entrará en vigor a partir de 2025.

**SUECIA, NORUEGA, DINAMARCA, HOLANDA Y BÉLGICA:**

Miembros de la Unión Europea, los cinco países mencionados han establecido políticas, programas e iniciativas que hasta el momento han logrado que menos del 40% de la producción interna de huevos de gallina provienen de sistemas de producción libres de jaulas. Si bien en aquellos países no existe una prohibición expresa si se otorgan beneficios a aquellos productores que implementen cambios tendientes a mejorar la calidad de vida de las gallinas y demás aves de corral.

**ESTADOS UNIDOS:**

La ley californiana impone que a partir de 2015 todos los huevos enteros que se vendan deben provenir de instalaciones libres de jaulas. En otros estados, cinco para ser exactos, se ha venido avanzando en la regulación de la producción de huevos de gallina libre de jaulas que con mayor o menor avance pretenden establecer condiciones mínimas de bienestar para las gallinas y aves de corral.

**NUEVA ZELANDA:**

En el país austral existe legislación que regula la producción de huevos de gallina y que prohíbe el uso de jaulas en esta. De la misma manera, la legislación tendiente a mejorar otras condiciones de bienestar animal en granjas de producción ha sido bien recibida en la rama legislativa de dicho país.

**UNIÓN EUROPEA:**

La Unión Europea aprobó la Directiva 1999/74/CE de 1999, sobre normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras, en la que se estableció la prohibición de la cría de gallinas ponedoras en jaulas no acondicionadas, a partir del 01 de enero de 2012.

**AMÉRICA LATINA:**

En la región, el trabajo encaminado a mejorar el bienestar animal en las granjas de producción no ha centrado esfuerzos en la legislación. Por otra parte, las empresas y Organizaciones No Gubernamentales son las que han liderado las iniciativas de producción de huevos de gallina libres de jaulas, obteniendo buena acogida por parte de la población en los países que componen la región.

**ALGUNOS ÓRGANOS TERRITORIALES EN EL MUNDO:**

**CALIFORNIA (EE. UU.):**

La ley californiana impone que a partir de 2015 todos los huevos enteros que se vendan deben provenir de instalaciones libres de jaulas.

**QUITO (ECUADOR):**

De la mano de la ONG Gallinas Libres Ecuador y el apoyo de la Open Wing Alliance Quito se posiciona como la primera ciudad latinoamericana en prohibir las jaulas convencionales y en batería para los animales destinados a consumo y sus derivados.

**OSLO (NORUEGA)**

Desde la Asamblea Municipal de Oslo, capital del Reino de Noruega, se profirió una normativa encaminada a regular y determinar los protocolos de etiquetado de huevos en el territorio de su jurisdicción. De la misma manera, se han impulsado iniciativas que propenden por el bienestar de las gallinas más que todo con respecto a la producción de huevos de gallina libre de jaulas.

**MADRID (ESPAÑA)**

En torno a la producción de huevos de gallina libres de jaula en la región de Madrid se ha impulsado una iniciativa que busca instaurar como norma en los comedores públicos regionales el uso exclusivo de huevos de gallina libre de jaulas en los mismos. De tal manera, la asamblea regional enfrenta la problemática de maltrato animal al producir huevos de gallina en jaulas y baterías convencionales profiriendo normativas que desde lo público ejemplifican comportamientos susceptibles de ser implementados en otros espacios de la sociedad.

**REFERENCIAS:**

Animals Visuals (27 de enero de 2009). The Virtual Battery Cage. Recuperado de <https://www.animalvisuals.org/projects/empathy/virtualbattery cage>

Blanco, A. (2011). Ética y bienestar animal. Madrid: Ediciones Akal.

Fernández J. (2017). Datos sobre conducta y bienestar de animales de granja. Valencia: Universitat Politècnica de Valencia.

Heng, Y., Peterson, H. H., & Li, X. (2013). Consumer attitudes toward farm-animal welfare: The case of laying hens. Journal of Agricultural and Resource Economics, 38(3), 418-434.

Huertas SM. (2009). El bienestar animal: un tema científico, ético, económico y político. Agrociencia 8(3):45-50

Informe de HSUS "An HSUS Report: Animal Suffering in the Egg Industry."

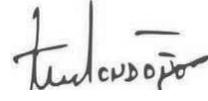
Muñoz, R. (2014). Bienestar animal: un reto en la producción pecuaria. Spei Domus, 10(20), 31-40.

Romero, M. (2011). Implications of Including Animal Welfare in Colombian Sanitary Legislation. Rev Colom Cienc Pec 24(1).

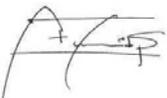
De los honorables congresistas,



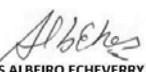
**GUILLERMO GARCIA REALPE**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO



**IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



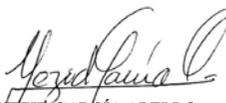
**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
Senadora de la República



**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde



**YEZID GARCÍA ABELLO**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 08 de Septiembre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.209/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN INCENTIVOS PARA LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE HUEVOS DE GALLINA LIBRES DE JAULAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUILLERMO GARCIA REALPE, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ, IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, YEZID GARCÍA ABELLO; y los Honorables Representantes NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN, LUCIANO GRISALES LONDOÑO, LEON FREDY MUÑOZ LOPERA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 08 DE 2021**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyectó: Sarly Novoa Garzón  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el Decreto 2535 de 1993, se establecen medidas para reducir la violencia ciudadana, para generar un mayor control sobre las armas por parte del estado y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No _____ de 2021</b></p> <p>“Por medio de la cual se modifica el Decreto 2535 de 1993, se establecen medidas para reducir la violencia ciudadana, para generar un mayor control sobre las armas por parte del Estado y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Título I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Objeto de la norma</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la reducción de la violencia entre los colombianos mediante el establecimiento de nuevos mecanismos de control y trazabilidad por parte del Estado sobre de las armas y municiones, la definición de nuevas categorías de armas controladas, el aumento de penas por porte ilegal de armas y el establecimiento de nuevas circunstancias de agravación punitiva.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>COMITÉ DE ARMAS, SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y ACCESO A LOS MISMOS</b></p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> Agréguese dos literales y un inciso al artículo 31 del Decreto 2535 de 1993 para que quede de la siguiente manera:</p> <p>“ARTÍCULO 31. COMITÉ DE ARMAS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. El Comité de Armas estará integrado por:</p> <p>a) Dos Delegados del Ministro de Defensa Nacional;</p> <p>b) El Defensor del Pueblo o su delegado;</p> <p>c) El Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada o su delegado;</p> <p>d) El Jefe del Departamento D-2 EMC del Comando General de las Fuerzas Militares;</p> <p>e) El Subdirector de Policía Judicial e Investigación;</p> <p>f) El Jefe del Departamento Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos.</p> <p><b>g) El Procurador General de la Nación o su Delegado</b></p> <p><b>h) El Fiscal General de la Nación o su Delegado</b></p> <p>El Comité de armas estudiará y decidirá sobre las peticiones que formulen los particulares en relación con armas, municiones, explosivos y sus accesorios en los casos establecidos en el presente Decreto.</p>	<p><u>El Comité de Armas determinará mecanismos de trazabilidad de última generación sobre todas las armas en poder de civiles, sus partes y sus huellas balísticas así como las municiones, incluyendo ojivas y cartuchos. Estos mecanismos deberán actualizarse en la medida en que el progreso tecnológico y la disponibilidad presupuestal así lo permitan”.</u></p> <p>El Comité será presidido por el delegado del Ministro de Defensa que éste señale.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. Acceso a la información sobre armas de fuego.</b> A la información sobre armas autorizadas por el Estado tendrán acceso irrestricto la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los organismos de inteligencia del Estado y las autoridades de la rama jurisdiccional que adelanten procesos penales o de responsabilidad civil en los que las armas de fuego hayan estado involucradas.</p> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> El Gobierno Nacional implementará una plataforma en línea que permita a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación y a las autoridades competentes definidas en el artículo 83 del Decreto 2535 de 1993 conocer la vigencia de los permisos, salvoconductos y demás características de las armas autorizadas para porte y tenencia en tiempo real.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 5o de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3o de la Ley 1941 de 2018 de la siguiente manera:</b></p> <p>“ARTÍCULO 5o. La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, tendrá un artículo nuevo, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 49B. Todas las armas de fuego que hayan sido amparadas en cualquier tiempo, con permiso de tenencia, porte y especiales, deberán ser empadronadas conforme a la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno nacional. Las que estén o hayan estado vinculadas en una investigación judicial de carácter penal, deberán registrarse en el sistema de información que se disponga para el efecto.</p> <p>Créase el Registro Nacional de Identificación Balística que contendrá dos tipos de información. La información sobre la huella balística de las armas <b>de dotación de la fuerza pública</b> y aquellas con permiso de tenencia, porte y especiales que será administrada por el Ministerio de Defensa Nacional y la información sobre la huella balística de las armas vinculadas en cualquier momento a una investigación judicial de carácter penal, que será administrada por la Fiscalía General de la Nación y se registrará en la plataforma que disponga dicha entidad para tal fin.</p> <p>Durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley, las personas que tengan o porten armas, cuyos permisos de tenencia y porte se encuentren vencidos o que no quieran seguir teniéndolos o portándolos, podrán entregar al Departamento de Control, Comercio de Armas, Municiones y Explosivos (DCCAE) el (las) arma(s) respectiva(s) y por ese hecho se les condonarán las multas, deudas y demás sanciones <b>administrativas</b> relacionadas con el porte o tenencia de las mismas hasta la fecha de su entrega.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> En consideración a las funciones que, constitucional y legalmente le competen a la Fiscalía General de la Nación <b>y a la DIJIN</b>, para ejercer la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, esta entidad tendrá</p>
<p>acceso a la información relacionada con la huella balística administrada por el Ministerio de Defensa Nacional, la cual debe ser compatible con la base de datos de imágenes de la plataforma dispuesta por la Fiscalía”.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. Toda la munición que se fabrique e importe al país deberá, antes de ser distribuida v/o comercializada tener elementos de identificación tanto en la vainilla como en las ojivas, de manera que en todo momento se pueda rastrear a qué lote pertenecen y a qué persona en particular le fue autorizada su tenencia.</b></p> <p><b>Asimismo, las armas que se produzcan v/o importen al país deberán contar con marcas en sus principales partes constitutivas que permitan su identificación v que permitan establecer de manera específica a la persona a la que le fueron autorizadas su tenencia o porte.</b></p> <p><b>A dicha información tendrán acceso la Fiscalía General de la Nación, la DIJIN, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Título II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>REQUISITOS PARA PERMISOS DE PORTE Y TENENCIA DE ARMAS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Armas en poder de particulares</b></p> <p><b>Artículo 7.</b> Modifíquese el Artículo 22 del decreto 2535 de 1993 para que quede de la siguiente manera</p> <p>“ARTÍCULO 22. PERMISO PARA TENENCIA. Es aquel que autoriza a su titular para mantener el arma en el inmueble declarado, correspondiente a su residencia, a su sitio de trabajo o al lugar que se pretende proteger. Sólo podrá autorizarse la expedición hasta de dos (2) permisos para tenencia por persona.</p> <p><b>El permiso para tenencia deberá ser revalidado cada 5 años.</b></p> <p>PARÁGRAFO. Para la expedición del permiso para tenencia permanente a los coleccionistas deberá presentarse la credencial de coleccionista de acuerdo con lo previsto en esta ley; para la expedición de permiso para tenencia para deportistas, deberá acreditarse la afiliación a un club de tiro y caza afiliado a la Federación Colombiana de Tiro y Caza Deportiva”.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Modifíquese el Artículo 23 del decreto 2535 de 1993 para que quede de la siguiente manera</p> <p>“ARTÍCULO 23. PERMISO PARA PORTE. Es aquel que autoriza a su titular, para llevar consigo un (1) arma.</p> <p><u>Sólo podrá autorizarse la expedición hasta de dos permisos para porte por persona. La autorización para el segundo permiso será evaluada de acuerdo con las circunstancias particulares de seguridad del solicitante. A quienes demuestren estar en las circunstancias</u></p>	<p><u>contempladas en el literal c) del artículo 34 de este Decreto, se les podrá autorizar un número superior, previa autorización del Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional.</u></p> <p><b>El permiso para el porte de armas de defensa personal y de armas de uso restringido tendrá una vigencia de un (1) año”.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 9. Requisitos para tenencia de armas.</b> Adiciónese dos (2) literales y un párrafo al Artículo 33 del Decreto 2535 de 1993 para que quede de la siguiente manera:</p> <p>“ARTÍCULO 33. REQUISITOS PARA SOLICITUD DE PERMISO PARA TENENCIA. Para el estudio de las solicitudes de permisos para tenencia, deben acreditarse los siguientes requisitos:</p> <p>1. Para personas naturales:</p> <p>a) Formulario suministrado por la autoridad competente, debidamente diligenciado;</p> <p>b) Presentación de la tarjeta de reservista o provisional militar;</p> <p>c) Fotocopias de la cédula de ciudadanía y del certificado judicial debidamente autenticadas;</p> <p>d) Certificado médico de aptitud sicofísica para el uso de armas, valiendo para su valoración de los medios tecnológicos, sistematizados y requeridos que permitan medir y evaluar la capacidad de visión, orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, la coordinación integral motriz de la persona (atención concentrada y resistencia vigilante a la monotonía, tiempos de reacción múltiples, coordinación bimanual, personalidad psíquica, y toma de decisiones), la phoria horizontal y vertical, la visión mesópica, agudeza cinética, estereopsis y la fusión visión lejana, dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de La Defensa Nacional. Así como las demás disposiciones establecidas en el Decreto 2535 de 1993 y el Decreto 1809 de 1994 y las demás que regulen el tema.</p> <p>2. Para personas jurídicas:</p> <p>a) Formulario suministrado por autoridad competente, debidamente diligenciado;</p> <p>b) Certificado de existencia y representación legal;</p> <p>c) Fotocopias de la cédula de ciudadanía y certificado judicial del representante legal debidamente autenticadas;</p> <p>d) Concepto favorable de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para los servicios sometida a su vigilancia;</p> <p>e) Las disposiciones vigentes en el Decreto 2535 de 1993 y las dispuestas por el Decreto 1809 de 1994 y las demás que regulen el tema.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. El solicitante, además de los requisitos anteriores deberá justificar la necesidad de tener armas para su seguridad y protección, circunstancia que será evaluada por la autoridad competente.</p> <p>Para el estudio de las solicitudes de permiso para porte deben acreditarse, además de lo establecido para tenencia, los siguientes requisitos:</p>

<p>1. Para personas naturales:</p> <p>a) Acreditar los requisitos establecidos en el presente artículo, en lo pertinente;</p> <p>b) Si se solicita permiso para el porte de un arma de defensa personal, el solicitante deberá justificar la necesidad de portar un arma para su defensa e integridad personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de este decreto aquí citado, aportando para ello todos los elementos probatorios de que dispone;</p> <p>c) Si se solicita permiso para el porte de un arma de uso restringido, el solicitante deberá justificar que se encuentra en peligro de muerte o grave daño personal por especiales circunstancias de su profesión, oficio, cargo que desempeña o actividad económica que desarrolla, que ameriten su expedición, para lo cual podrá aportar todos los elementos probatorios de que disponga, previa autorización del Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional;</p> <p>d) Certificado médico de aptitud sicofísica para el uso de armas, valiendo para su valoración de los medios tecnológicos, sistematizados y requeridos que permitan medir y evaluar la capacidad de visión, orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, la coordinación integral motriz de la persona (atención concentrada y resistencia vigilante a la monotonía, tiempos de reacción múltiples, coordinación bimanual, personalidad psíquica, y toma de decisiones), la phoria horizontal y vertical, la visión mesópica, agudeza cinética, estereopsis y la fusión visión lejana, dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de La Defensa Nacional. Así como las demás disposiciones establecidas en el Decreto 2535 de 1993 y el Decreto 1809 de 1994 y las demás que regulen el tema.</p> <p><u>e) Certificado de aprobación de curso de manejo de armas ante entidad aprobada para el efecto por parte del Departamento de Control de Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares en el cual se impartan lecciones sobre los usos autorizados y no autorizados del arma según el tipo de permiso, así como pruebas de polígono y mantenimiento del arma, entre otros. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</u></p> <p><u>f) En todo caso el solicitante de permisos para tenencia deberá presentar recibo o factura del pago de póliza de seguros por responsabilidad civil extracontractual por un valor mínimo asegurable de 300 SMMLV, por cada arma autorizada para tenencia.</u></p> <p><u>PARÁGRAFO. El Departamento de Control de Comercio de Armas Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares deberá revisar el Registro Nacional de Medidas Correctivas y negará los permisos de tenencia a quienes hayan sido sancionados en más de una ocasión por los comportamientos contrarios a la convivencia establecidos en los numerales 1°, 6° y 7° del Artículo 27 de la Ley 1801 de 2016</u></p> <p>2. Para servicios de vigilancia y seguridad privada:</p> <p>a) Acreditar los requisitos establecidos en el presente artículo para las personas jurídicas;</p> <p>b) Así como las demás disposiciones vigentes establecidas en el Decreto 2535 de 1993 y el Decreto 1809 de 1994 y los demás que regulen el tema;</p>	<p>c) Concepto favorable de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.</p> <p>PARÁGRAFO. Cuando se trate de revalidación, además de los demás requisitos aquí señalados, el solicitante deberá presentar el permiso vigente o vencido. A juicio de la autoridad militar competente, se podrá exigir la presentación del arma para los estudios e inspección técnica.”</p> <p><b>ARTÍCULO 10. Requisitos para porte de armas.</b> Adiciónese un literal y un párrafo al artículo 34 del Decreto Ley 2535 de 1993 para que quede de la siguiente manera:</p> <p>“ARTICULO 34. REQUISITOS PARA SOLICITUD DE PERMISO PARA PORTE. Para el estudio de las solicitudes de permiso para porte deben acreditarse los siguientes requisitos:</p> <p>1. Para personas naturales:</p> <p>a) Acreditar los requisitos establecidos en el artículo anterior, en lo pertinente;</p> <p>b) Si se solicita permiso para el porte de un arma de defensa personal, el solicitante deberá justificar la necesidad de portar un arma para su defensa e integridad personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de este Decreto, aportando para ello todos los elementos probatorios de que dispone;</p> <p>c) Si se solicita permiso para el porte de un arma de uso restringido, el solicitante deberá justificar que se encuentra en peligro de muerte o grave daño personal por especiales circunstancias de su profesión, oficio, cargo que desempeña o actividad económica que desarrolla, que ameriten su expedición, para lo cual podrá aportar todos los elementos probatorios de que disponga, previa autorización del Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p><u>d) En todo caso el solicitante de permisos para porte deberá presentar recibo o factura del pago de póliza de seguros por responsabilidad civil extracontractual por un valor mínimo asegurable de 300 SMMLV, por cada arma autorizada para porte.</u></p> <p><u>PARÁGRAFO. El Departamento de Control de Comercio de Armas Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares deberá revisar el Registro Nacional de Medidas Correctivas y negará los permisos de porte a quienes hayan sido sancionados en más de una ocasión por los comportamientos contrarios a la convivencia establecidos en los numerales 1°, 6° y 7° del Artículo 27 de la Ley 1801 de 2016.</u></p> <p>2. Para servicios de vigilancia y seguridad privada:</p> <p>a) Acreditar los requisitos establecidos en el artículo anterior para las personas jurídicas.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Adiciónese un nuevo párrafo al Artículo 85 del Decreto Ley 356 de 1994, modificado por el artículo 85 del Decreto Ley 2106 de 2019 de la siguiente manera:</p> <p><b>PARÁGRAFO 4o.</b> Las licencias de funcionamiento y las credenciales de las que trata el presente artículo perderán toda vigencia cuando empleados y/o contratistas y/o portadores de credenciales sean hallados desempeñando sus funciones portando armas no registradas ante el Departamento de Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Inelegibilidad para permisos de tenencia o de porte de armas y amnistía a armas no registradas</b></p> <p><b>Artículo 12. Inelegibilidad para obtener permisos de tenencia o porte de armas.</b> A quien porte o utilice un arma de fuego bajo el influjo de bebida embriagante o droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica, se le decomisará el arma. Las autoridades de que trata el artículo 32 del Decreto 2535 de 1993, ordenarán la suspensión de los demás permisos para tenencia o porte de armas a quien haya sido sorprendido en dicha conducta, se le decomisarán todas las armas que le hayan sido autorizadas por parte del Estado y no serán elegibles para permisos de porte o tenencia de ningún tipo de armas por un periodo de veinte años.</p> <p>También perderán su derecho a portar armas por un periodo de veinte años quienes hayan sido condenados por los delitos contemplados en los artículos 356 (disparo de arma de fuego contra vehículo), 356A (disparo al aire), 101 (genocidio), 103 (homicidio), 104A (feminicidio), 111 (lesiones), los artículos 109 y 120 cuando se hayan causado con arma de fuego y los contemplados en el capítulo IX del Título II del Libro II (Actos de Discriminación) de la Ley 599 de 2000.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Para los efectos de esta norma se considerará en estado de embriaguez la persona cuya prueba de alcoholemia demuestre que tiene más de 40 mg de etanol/100ml de sangre total.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Corresponderá al Departamento de Control de Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares llevar registro actualizado de las personas a las que se refiere el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El Ministerio de Defensa Nacional tendrá bajo su responsabilidad las labores del decomiso de las armas autorizadas a las personas de que trata este artículo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Exceptúese de lo establecido en el inciso primero del presente artículo a aquellas personas que hayan utilizado sus armas autorizadas en legítima defensa.</p> <p><b>ARTÍCULO 13. Amnistía a tenedores de armas no registradas.</b> Durante los tres años siguientes a la expedición de la presente norma. Las personas que entreguen armas que anteriormente no hayan estado autorizadas por el Departamento Administrativo de Control de Armas y Explosivos, podrán entregarlas voluntariamente a dicha entidad, caso en el cual no estarán sujetos a las penas previstas en el inciso primero del Artículo 365 de la Ley 599 del 2000. El Gobierno Nacional podrá establecer incentivos económicos para las personas que entreguen dichas armas. Las armas entregadas no podrán ser autorizadas y deberán ser destruidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 del Decreto 2535 de 1993.</p> <p><b>Parágrafo:</b> No serán susceptibles de este beneficio las armas que estén vinculadas a procesos penales.</p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DE LAS ARMAS DE LETALIDAD REDUCIDA Y DE FOGUEO</b></p> <p><b>Artículo 14.</b> Adiciónese el artículo 11A al decreto 2535 de 1993 de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 11A. Armas de Letalidad Reducida. Se considerarán armas de letalidad reducida aquellas que:</b></p> <p>i) Tengan la capacidad de prevenir y detener una agresión</p> <p>ii) Generen incapacidad temporal del agresor</p> <p>iii) Cuyo riesgo de letalidad esté reducido al mínimo.</p> <p><b>Parágrafo primero.</b> El Departamento de Control Comercio de Armas y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares reglamentará, en un término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, los usos permitidos de las armas de letalidad reducida y las condiciones para la tenencia o porte. Dicha reglamentación deberá revisarse y actualizarse anualmente.</p> <p>En ningún caso se autorizarán armas de letalidad reducida que no sean claramente diferenciables de las armas de fuego en la morfología, en el color y en sus mecanismos y será requisito para la autorización de su importación, fabricación y permiso para porte o tenencia y uso que no pueda ser alterada en el cañón y en la recámara para convertirla en un arma de fuego.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> En todo caso, las armas a que se refiere el presente artículo estarán sujetas a las condiciones establecidas en los artículos 84 y 85 del presente decreto.</p> <p><b>Artículo 15. De las armas de foguero.</b> Las armas de foguero que se importen y/o produzcan en el país deberán ser claramente diferenciables de las armas de fuego en la morfología, en el color y en sus mecanismos y será requisito para la autorización de su importación y fabricación y tenencia que no pueda ser alterada en el cañón y en la recámara para convertirlas en armas de fuego.</p> <p><b>Artículo 16.</b> Adiciónese dos incisos al Artículo 77 del decreto 2535 de la siguiente manera:</p> <p>“ARTICULO 77. USO DE ARMAS PARA SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. Los servicios de vigilancia y seguridad privada podrán usar armas de fuego de defensa personal en la proporción máxima de un arma por cada tres vigilantes en nómina y excepcionalmente armas de uso restringido, de acuerdo con lo previsto en el párrafo 2o. del artículo 9o. de este Decreto.</p> <p><u>Las armas de letalidad reducida de las que trata el artículo 11A del presente decreto podrán ser comercializadas y distribuidas para servicios de Vigilancia y Seguridad Privada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, previo registro ante el Departamento de Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares.</u></p> <p><u>Cada modelo de arma de letalidad reducida para uso en servicios de vigilancia y seguridad privada deberá ser expresamente autorizado por el Departamento de Control Comercio de</u></p>

Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares. Será requisito para su autorización la expedición de la reglamentación previa con los protocolos de uso, así como los usos permitidos y no permitidos de la misma”.

**TÍTULO III**

**Modificación al Código Penal**

**ARTÍCULO 17.** Adiciónese un numeral al Artículo 58 de la Ley 599 del 2000 de la siguiente manera:

“ARTICULO 58. CIRCUNSTANCIAS DE MAYOR PUNIBILIDAD. Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:

(...)

18. Portar un arma de fuego durante la comisión de cualquier conducta punible, salvo en los delitos culposos.”

**TÍTULO IV**

**DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 18. Informe al Congreso.** En la primera semana de abril de todos los años, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Defensa Nacional entregarán un informe ante las Comisiones Segundas del Congreso de la República donde se detallen las acciones adelantadas para cumplir con la presente Ley y en la que se deberán presentar los avances en términos del combate al tráfico ilícito de armas municiones y explosivos.

**Artículo 19. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Rodrigo Lara Restrepo  
Senador de la República

Ana María Castañeda  
Senadora de la República

Berner León Zambrano Erazo  
Senador de la República

María Fernanda Cabal Molina  
Senadora de la República

JOSE LUIS PÉREZ OYUELA  
Senador de la República

Jaime Armando Yepes Trujillo  
Representante a la Cámara

Carlos Adolfo Ardilla Espinosa  
Representante a la Cámara

Héctor Javier Vergara Sierra  
Representante a la Cámara

armas habrá menores posibilidades para la ocurrencia de lesiones y muertes ocasionadas por el uso de armas de fuego. Ahora bien, dado que el Artículo 223 de nuestra Constitución Política y el desarrollo jurisprudencial (en especial, la sentencia C-296 de 1995) reconocen la posibilidad de que haya armas en manos de civiles, es necesaria una legislación adecuada que pondere dicha posibilidad con el Artículo 11 constitucional, que a su vez establece la inviolabilidad del derecho a la vida.

En Colombia, la materia fue regulada mediante el Decreto Ley 2535 de 1993 que, si bien aparece como una normativa robusta para regir la materia, ha resultado insuficiente para reducir la violencia con armas de fuego por parte de los ciudadanos. Según la Fiscalía General de la Nación (2017), 7 de cada 10 homicidios se cometen en Colombia con el recurso a las armas de fuego.

Aunque las estadísticas muestran una disminución en los homicidios con armas de fuego en la última década, atribuible a una mengua de la violencia a raíz de los diálogos de paz (sobre todo a partir del 2014, donde se da un cambio de cerca de cuatro puntos porcentuales), esta tendencia decreciente se ha roto y ha vuelto a aumentar desde el 2016, como lo muestra la siguiente tabla.

Porcentaje historio de homicidios con arma de fuego respecto del total 2009-2019

HOMICIDIOS CON ARMA DE FUEGO	TOTAL HOMICIDIOS	PORCENTAJE	AÑO
13.851	17.717	78.18%	2009
13.549	17.459	77.60%	2010
12.819	16.554	77.43%	2011
12.208	15.727	77.62%	2012
10.959	14.294	76.67%	2013
8.449	12.572	72.68%	2014
8.290	11.553	71.16%	2015
8.066	11.467	70.34%	2016
8.122	11.334	71.66%	2017

**Exposición de Motivos**

**PROYECTO DE LEY No de 2021**

**“Por medio de la cual se modifica el Decreto 2535 de 1993, se establecen medidas para reducir la violencia ciudadana, para generar un mayor control sobre las armas por parte del Estado y se dictan otras disposiciones”**

El presente proyecto de Ley busca darle al Estado colombiano mejores herramientas para el control de las armas en poder de civiles, de manera que se pueda reducir la violencia armada en nuestro país. Es necesario que el Estado cuente con los instrumentos necesarios para garantizar la idoneidad de quienes porten armas autorizadas, así como mecanismos expeditos para evitar que quienes hagan un uso inadecuado de ellas puedan repetir dichas conductas. Adicionalmente, el presente proyecto de Ley viene a colmar un vacío que se hace evidente a la hora de comparar los requerimientos que la Ley colombiana les exige a los ciudadanos que conducen un automóvil por las vías y carreteras del país, frente a los que deben acatar quienes son propietarios o por razón de su trabajo tienen que portar armas de fuego.

**1. Marco Constitucional y Legal**

En nuestro marco jurídico, el artículo 223 superior que establece la necesidad de que todo porte y tenencia de armas sea autorizado por autoridad competente, fue posteriormente desarrollado por el Decreto Ley 2535 de 1993 que, si bien ha sido modificado en diversas ocasiones, aún mantiene su vigencia. De esta manera, el Decreto Ley 2535 de 1993 ha sido modificado por la Ley 1119 de 2006, la Ley 1453 de 2011 y el decreto 1070 de 2015.

Asimismo, son de relevancia para la presente iniciativa la Ley 1941 de 2018 y, para el caso de las armas en poder de las empresas de seguridad privada, el Decreto Ley 356 de 1994. Finalmente, es importante recordar que el uso de las armas está contemplado en diversos artículos del código penal, entre los cuales los más relevantes son los artículos 356, 356A y 365.

**2. Necesidad de la presente iniciativa**

El presente proyecto de Ley parte de dos premisas incontrovertibles: en primer lugar, que las armas facilitan la comisión de actos de violencia letal y, en segundo término, que a menor número de

8694	12.095	71.88%	2018
8.626	11.880	73%	2019

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

El homicidio, no obstante, no es el único delito para el cual se utilizan armas de fuego, puesto que también se recurre a ellas como medio de intimidación y amenaza para coaccionar a las personas durante la comisión de toda suerte de delitos. Como lo afirma la investigadora Manuela Suárez Rueda (2021) en el estudio *Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo*:

A pesar de que pronto se cumplirán 30 años desde la creación e implementación de estrictas medidas para su control, de los numerosos esfuerzos y recursos gastados en actividades operativas, y de las constantes exhibiciones de voluntad política a nivel internacional por parte del Estado colombiano frente al control del comercio de las armas legales e ilegales, el país continúa registrando elevados índices de violencia letal y no letal asociados a su uso y un incremento significativo en el mercado ilegal.<sup>[2]</sup>

En efecto, el Decreto 2535 de 1993 fue una norma estricta que cumplió hasta cierto punto su cometido y que es necesario actualizar, robustecer y complementar. Para tal efecto, el presente proyecto de Ley busca, por una parte, actualizar el Registro Nacional de Armas con las nuevas tecnologías, de manera que se pueda perseguir el delito mediante una trazabilidad adecuada de las partes de las armas y sus municiones, mediante mecanismos de última generación como pueden ser códigos QR y tecnologías similares. Por otra parte, se busca que las armas sólo les sean autorizadas a personas idóneas, por lo que se establecen nuevas condiciones a cumplir por parte de quienes las posean y se establecen causales de suspensión de licencias a quienes hagan usos inadecuados de las armas o cometan delitos con ellas.

Una comparación que resulta ilustrativa de la necesidad de la actualización de nuestro ordenamiento en lo que respecta al control sobre las armas es la que se puede establecer entre los sistemas y mecanismos de información que existen para los vehículos automotores y los que se emplean actualmente para las armas de fuego. Para recibir una licencia de conducción es necesario realizar un curso y entrar en el RUNT. Los vehículos deben contar con un seguro obligatorio en caso de accidentes de tránsito, o SOAT, la revisión técnico-mecánica e impuestos de rodamiento, requisitos que se deben cumplir y actualizar de manera anual. Con solo digitar la placa del vehículo, un policía de tránsito puede saber, en tiempo real, si el vehículo cuenta con sus

documentos en regla; si un conductor es sorprendido conduciendo en estado de ebriedad o prestando un servicio irregular, su licencia puede ser suspendida hasta por veinte años.

Si como sociedad hemos decidido que estas medidas son necesarias para que las personas se puedan movilizar de manera segura en sus vehículos, ¿por qué hemos de ser más laxos en el caso de las armas, cuyo objetivo primordial es matar? Es cierto que un vehículo puede convertirse en un arma mortal en caso de caer en las manos equivocadas; pero por su naturaleza misma, es mucho más factible que un arma de fuego ocasione pérdidas humanas, tanto como resultado de accidentes debidos a su manejo inadecuado como por fallas humanas imputables a un sinnúmero de causas que abarcan desde la salud emocional y psíquica de las personas, a la inestabilidad emocional de individuos sin noción real de las responsabilidades que implican el porte y la tenencia de armas, hasta el consumo de sustancias tanto legales como ilegales que alteran la percepción y nublan el juicio.

Es así como se ve que, en contraste, no existe una reglamentación adecuada con respecto a los cursos y exámenes requeridos para el porte de armas; no hay una revisión por parte de la autoridad para garantizar que se encuentren en condiciones adecuadas de funcionamiento y/o no sean alteradas de manera irreglamentaria. Tampoco existen seguros obligatorios que cubran los posibles daños causados por un arma (falencia que se subsana en el texto propuesto) y la suspensión de los permisos, en caso de portar las mismas estando en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, sólo aplican para el arma que esté en poder de la persona en el momento de ser descubierta portándola, pudiendo conservar las demás para las que tenga permiso. Volviendo a la analogía con los vehículos automotores, es como si una persona bajo el efecto del alcohol, que acabara de tener un accidente de tránsito, pudiera irse para la casa a sacar el otro carro, práctica absurda que, en el caso del porte de armas, se evita mediante la suspensión de todas las licencias a quien haga usos inadecuados de las armas que les hayan sido confiadas por el Estado.

Resulta preocupante que la policía no pueda verificar, en tiempo real, la validez de un permiso de porte o tenencia y el estado del arma en el sistema, pudiéndose presentar documentación falsa y/o alterada.

Si bien es cierto que la mayoría de las armas que se utilizan en la comisión de delitos y en el conflicto en Colombia son de origen ilegal (i.e. el denominado "mercado negro"), también lo es que muchas de las partes de las armas, así como la munición que se utiliza en actividades ilícitas,

tuvieron un origen legal y fueron desviadas hacia un uso para el cual no estaban autorizadas inicialmente, caracterizándose de esta manera el llamado "mercado gris".

En este punto es necesario aclarar que el presente proyecto de Ley no busca combatir el mercado negro de armas, porque ello implicaría otro tipo de medidas con respecto a controles fronterizos y en las terminales de carga. Sin embargo, sí ofrece herramientas necesarias para combatir el tráfico gris, tales como la necesidad de establecer elementos de identificación, tanto en las armas como en sus principales partes, así como en la munición, con el fin de que pueda haber una trazabilidad adecuada de todos estos elementos y por consiguiente se dificulte al máximo el desvío hacia el mercado ilegal de las armas y municiones que el Estado colombiano ha autorizado y permitido de manera legítima.

De acuerdo con las autoridades<sup>[2]</sup>, existen cerca de setecientos mil armas legales en poder de particulares, de las cuales alrededor de quinientas mil (500.000) están en manos de personas naturales y cerca de doscientas mil (200.000) en poder de personas jurídicas. Resulta de vital importancia contar con una trazabilidad adecuada tanto de estas armas como de sus partes, así como de la munición que se ponga a su cuidado o que les sea asignada o adjudicada. Adicionalmente, es necesario que todas las armas legales estén registradas en un sistema de información donde aparezca su huella balística, sistema de información al que deben tener acceso las autoridades judiciales, de policía y los organismos de control y de inteligencia del Estado.

Estas medidas son necesarias puesto que, de acuerdo con datos aportados por la Policía Nacional, entre el 2011 y el 2020 se incautaron 51.704 armas legales, esto es: con permisos, asociadas a delitos. Urge, por consiguiente, sacar cuanto antes de circulación todas aquellas armas que en la actualidad corren el riesgo de verse involucradas en acciones criminales y causar pérdidas humanas.

El presente proyecto de Ley también se ocupa de las armas de letalidad reducida, como pueden ser las llamadas armas traumáticas, los *tasers* y los dispositivos de gas pimienta. Existe una necesidad de estas armas para empresas de vigilancia, que podrían en muchos casos prestar sus servicios con este tipo de armas con la ventaja de que, a diferencia de lo que ocurre actualmente, los vigilantes no serían asesinados para robarles el arma. Sin embargo, la falta de regulación al respecto hace que estos servicios tengan que prestarse con armas de fuego, lo que no solo convierte a los vigilantes en potenciales presas de delincuentes que quieran quitarles el arma, sino que lleva

a que sean agredidos de manera letal cuando eventualmente se comete un delito contra la propiedad por ellos custodiada.

Este proyecto de ley resulta necesario, finalmente, porque no implementar los medios más idóneos para establecer una trazabilidad adecuada de armas y municiones confiadas por el Estado a particulares no sólo sería una demostración de desidia institucional inaceptable, sino que demostraría un desprecio por la vida del todo contrario al artículo 11 de nuestra Constitución.

**Régimen de Impedimentos**

En atención al artículo 291 de la Ley 5a de 1993, es necesario aclarar que la iniciativa presentada no es susceptible de generar conflictos de interés, toda vez que no ofrece beneficio tributario alguno y, por el contrario, resulta más oneroso para las personas que tengan armas en su poder.

Ahora bien, dado que este proyecto de Ley tiene un impacto directo en las empresas de vigilancia y servicios de seguridad, es necesario plantear la hipótesis de que un Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil pudiera recibir un beneficio particular, actual y directo por tener intereses en una de las empresas arriba mencionadas. En dicho caso, es necesario aclarar que, por una parte, el presente proyecto de Ley establece sanciones más severas de las que existen actualmente para las empresas que utilicen armas que no se encuentren registradas ante el Departamento de Control, Comercio de Armas Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares, lo que sería una instancia del segundo literal c del artículo 286 de la Ley 5a de 1992, según la cual **no** existe conflicto de intereses cuando:

*"c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente."*

Finalmente, frente al artículo 16 que establece la posibilidad de utilizar armas de letalidad reducida por parte de servicios de vigilancia es necesario destacar que dicha medida pretende, por una parte que haya menos armas en manos de particulares y evitar que los vigilantes sean asesinados para quitarles las armas de fuego, lo que generaría un menor número de homicidios en nuestro país, caso en el cual el interés del congresista o de sus parientes dentro de los grados establecidos en la

Ley, se fusionaría con el interés general, correspondiente al segundo literal a, del artículo 286 de la Ley 5a, que declara que en tal caso no se constituye un conflicto de interés.

**Análisis del Impacto Fiscal de la Norma**

En atención al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, es necesario establecer que el presente Proyecto de Ley no genera un impacto fiscal significativo, toda vez que la principal inversión por parte del Estado ya cuenta con presupuesto y se encuentra o bien funcionado o en estado de implementación. Es así como la Fiscalía General de la Nación ya cuenta con el Sistema Único de Comparación Balística (SUCOBA) en tanto la Policía Nacional se encuentra implementando a través de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, proceso que se encuentra publicado en el SECOP II. Por otra parte, se espera que los demás costos sean trasladados a quienes soliciten permisos de porte y tenencia y, finalmente, se espera que a través de las certificaciones para los cursos de manejos de armas y las multas que se generen por los tiempos más cortos de vigencias de los permisos, el Comando General de las Fuerzas Militares pueda ingresar dineros adicionales.

Cordialmente,

Rodrigo Lara Restrepo  
Senador de la República

Ana María Castañeda  
Senadora de la República

Berner León Zambrano Erazo  
Senador de la República

María Fernanda Cabal Molina  
Senadora de la República

JOSE LUIS PÉREZ OYUELA  
Senador de la República

Jaime Armando Yepes Trujillo  
Representante a la Cámara

Carlos Adolfo Ardila Espinosa  
Representante a la Cámara

Héctor Javier Vergara Sierra  
Representante a la Cámara

- Sedra, M., y Burt, G. (2018). Integrating SSR and SALW Programming. Centre for security development and the rule of law – DCAF. Recuperado de: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ONLINE-DCAF-SSR-16-2016-06-16.pdf>
- Suárez, M. (2020). Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo. Fundación de Ideas para la Paz – FIP. Recuperado de: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1862>
- Valles, David. (2019). Impacto del decreto de restricción al porte de armas de fuego sobre los homicidios en Colombia. Universidad del Rosario, Tesis de Maestría. Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/20025/Restricci%F3n%20armas%20de%20fuego.pdf;jsessionid=AC74FCA9F2B1679F833B0CC262BAA3CB?sequence=4>
- Veeduría Bogotá. (2021). ¿QUÉ ESTÁ PASANDO CON LAS ARMAS DE FUEGO EN BOGOTÁ D.C.? Recuperado de: <https://www.veeduríadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones2021/QUE%20ESTA%20PASANDO%20CON%20LAS%20ARMAS%20DE%20FUEGO%20EN%20BOGOTA.pdf>

<sup>141</sup> Manuela Suárez Rueda (2021): *Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo*. En [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_NE\\_MercadoArmas\\_web.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_MercadoArmas_web.pdf). Recuperado el 19/08/2021.

<sup>142</sup> De acuerdo con el Señor Director del Departamento de Control y Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Armadas, en entrevista realizada el 29 de julio de los corrientes, existen 694.000 armas registradas en poder de civiles, de las cuales cerca de 500.000 están en manos de personas naturales, en tanto aproximadamente 194.000 están en poder de personas jurídicas, especialmente empresas de vigilancia y servicios de seguridad privada.

**Bibliografía**

- Aguirre, K. y Restrepo, J. (2010). Arms control as a strategy for violence-reduction in Colombia: Pertinence, status, and challenges. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos- CERAC. Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1794-31082010000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1794-31082010000100005)
- Aguirre, K., Becerra, O., Mesa, S. y Restrepo, J. (2009). Assessing the Effect of Policy Interventions on Small Arms Demand in Bogotá, Colombia. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos- CERAC. Recuperado de: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/E-Co-Publications/SAS-CERAC-2009-DemandBogota.pdf>
- Amaya, A. (2015). Investigación sobre el análisis para la formulación de una Política Pública de Desarme Ciudadano en Colombia, a partir de las experiencias realizadas en el país. Proyecto realizado bajo el marco de Jóvenes Investigadores de Coleciencias. Observatorio de Drogas ilícitas y Armas-ODA y Universidad del Rosario. Recuperado de: [https://www.urosario.edu.co/ODA/Archivos/doc\\_investigacion/Investigacion-sobre-el-analisis-de-una-Politica-Pu/](https://www.urosario.edu.co/ODA/Archivos/doc_investigacion/Investigacion-sobre-el-analisis-de-una-Politica-Pu/)
- Calvani, S., Liller, S., Casas, P., Et al. (2007). Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia. Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito. Recuperado de: [https://www.unodc.org/pdf/Colombia\\_Dec06\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf)
- Castro, M., Forero, N., Cecilia, M., Et al. (2019). La restricción permanente al porte de armas en Colombia: un análisis normativo y desde la evidencia de una política pública efectiva para reducir la violencia por armas de fuego en el país. Universidad de los Andes, Notas de Política. Recuperado de: <https://repository.uniandes.edu.co/handle/1992/40796>
- Cole, J., y Marroquín, A. (2009). Homicide Rates in a Cross-Section of Countries: Evidence and Interpretation. Population Council ideas. Evidence. Impact. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/25593685>
- Decreto de Ley 2535 de 1993. Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.
- Karp, Aaron. (2011). Estimación de las armas de fuego en posesión de civiles. Small arms survey, número 9. Recuperado de: [https://www.jstor.org/stable/resrep10704?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/resrep10704?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Ley 56 de 1962. Por la cual se dictan medidas sobre salvoconductos para portar armas de defensa personal.
- Nieto, Alberto; Cardona, Natalia; de Zubiria, Santiago y La Rota, Miguel. (2020). Documentos de Política Pública y Política Criminal. Armas y homicidios. Documento No. 01. Fiscalía General de la Nación. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Armas-y-homicidios-vf.pdf>
- Proyecto de Ley número 405 de 2021 de Senado. “Por medio de la cual se fortalece el monopolio del Estado sobre las armas, se regula el porte y la tenencia de armas de uso civil y se dictan otras disposiciones”. Autora: María Fernanda Cabal.

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 09 de Septiembre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.210/21 Senado: “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 2535 DE 1993, SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA REDUCIR LA VIOLENCIA CIUDADANA, PARA GENERAR UN MAYOR CONTROL SOBRE LAS ARMAS POR PARTE DEL ESTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores RODRIGO LARA RESTREPO, ANA MARÍA CASTAÑEDA, BERNER LEÓN ZAMBRANO ERAZO, MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA; y los Honorables Representantes JAIME ARMANDO YEPES TRUILLLO, CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA, HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEGUNDA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 09 DE 2021**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEGUNDA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sarly Novoa Garzón  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

**CONTENIDO**

Gaceta número 1365 - Viernes 1° de octubre de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
PROYECTOS DE LEY**

- Proyecto de ley número 100 de 2021 Senado por medio de la cual se garantiza la correcta focalización de los subsidios, se promueve la manifestación pública y pacífica y se dictan otras disposiciones ..... 1
- Proyecto de ley número 190 de 2021 Senado por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una política para el emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones - Ley política que cierre brechas..... 3
- Proyecto de ley número 209 de 2021 Senado por medio de la cual se crean incentivos para la producción y comercialización de huevos de gallina libres de jaulas y se dictan otras disposiciones..... 10
- Proyecto de ley número 210 de 2021 Senado por medio de la cual se modifica el Decreto 2535 de 1993, se establecen medidas para reducir la violencia ciudadana, para generar un mayor control sobre las armas por parte del estado y se dictan otras disposiciones ..... 13