



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1608

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 214 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se regula el Fuero de Congresistas.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO.214 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA EL FUERO DE CONGRESISTAS"

- I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA
- III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS
- IV. CONSIDERACIONES GENERALES
- V. CONFLICTO DE INTERESES
- VI. PROPOSICIÓN

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO:

El Proyecto de acto legislativo fue recibido en comisión el 31 de agosto de 2021. El mismo fue presentado por los HHRR. David Ricardo Racero Mayorca, Wilmer Leal Perez, Katherine Miranda Peña, Edwin Fabián Orduz Díaz, Jorge Alberto Gomez Gallego, Carlos Germán Navas Talero y por los Honorables Senadores Wilson Arias Castillo, Aida Yolanda Avella Esquivel, Julian Gallo Cubillo, Gustavo Bolívar Moreno, Griselda Lobo Silva. Posteriormente fue publicado en la gaceta 1078 de 2021.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de acto legislativo tiene como propósito modificar el artículo 235 de la Constitución Política, con el fin de la Corte Suprema de Justicia mantenga su competencia para investigar y juzgar a los congresistas, aunque estos últimos renuncien a su cargo.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS¹

Año	Propuesta
2009	El Senador Manuel Enríquez Rosero, presentó el proyecto de Acto Legislativo 09 de 2009, "por el cual se crea un Tribunal Nacional Especial para investigar y juzgar penal y disciplinariamente a algunos altos funcionarios del Estado" en el cual propuso derogar el fuero para investigar y juzgar a los congresistas argumentando que "este fuero

¹ Tomados de la exposición de motivos publicada en la gaceta 1078 de 2021

	también se convirtió en una burla, al depender su existencia jurídica de la voluntad del congresista. El fuero desaparece cuando se renuncia a la investidura de congresista" Este proyecto tuvo ponencia negativa por considerar que la Corte Suprema estaba encargándose de revisar los procesos y analizar si la renuncia de en algunos casos eximia del fuero al congresista.
2015	El gobierno, en cabeza del Ministro de Justicia presentó el Acto Legislativo 111 de 2015 "por el cual se modifican las normas relativas a la investigación y juzgamiento de los congresistas y altos servidores que gozan de fuero constitucional y se dictan otras disposiciones" en donde el mismo Ministro afirmó : "El fuero de los congresistas también cobijará las investigaciones que se adelanten por los hechos ocurridos con anterioridad a su investidura y se extenderá a las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas cuando hayan cesado en el ejercicio del cargo"

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Marco Normativo y jurisprudencial

La Constitución Política les otorga un fuero a los congresistas electos, poniendo en cabeza de la Corte Suprema de Justicia su investigación y juzgamiento, tal y como lo estipulan los artículos 186 y el numeral 4 del artículo 235, como se observa:

ARTICULO 186. De los delitos que cometan los Congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.

Corresponderá a la Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia investigar y acusar ante la Sala Especial de Primera Instancia de la misma Sala Penal a los miembros del Congreso por los delitos cometidos.

Contra las sentencias que profiera la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia procederá el recurso de apelación. Su conocimiento corresponderá a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

La primera condena podrá ser impugnada.

*ARTICULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:
(...)*

4. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.

El fuero establecido por la constitución tiene como fin, de acuerdo con la jurisprudencia, otorgar garantías a modo de precaución, para que sean investigados y juzgados por un tribunal especial, y que con ello tengan garantías de independencia y autonomía, tal y como lo manifiesta la Corte Constitucional:

“la primera, la economía procesal; la segunda, el escapar a la posibilidad de los errores cometidos por los jueces o tribunales inferiores. A las cuales se suma la posibilidad de ejercer la acción de revisión, una vez ejecutoriada la sentencia. Además de señalar que el fuero de los altos dignatarios del Estado busca preservar la autonomía y la independencia de los funcionarios amparados por el mismo, esta corporación ha puntualizado, que los procesos especiales que contra ellos se adelanten pueden apartarse de los procedimientos ordinarios, con fundamento en la propia Carta Política, sin que ello implique discriminación alguna.”²

A pesar de que el fuero pretende garantizar dicha autonomía el mismo no puede ser visto como un privilegio y se debe recordar que el mismo también representa una garantía de equivalencia de poderes para la ciudadanía, así lo explica Rodrigo Uprimmny:

(...) porque el fuero ante la Corte Suprema es una garantía del aforado, pero no es un privilegio del cual puede deshacerse cuando no le gusta, por cuanto ese fuero es también una garantía de la sociedad. Explico el punto.

Para el congresista, el fuero es la garantía de que su libertad y su función no serán afectadas por una decisión de cualquier fiscal o juez sino sólo por el máximo tribunal penal, que es la máxima garantía. El fuero preserva así la independencia del Congreso frente a interferencias indebidas. Pero en este caso el fuero cumple también otra función: es una garantía institucional para la sociedad pues asegura que funcionarios con mucho poder, como los congresistas, sean juzgados por un tribunal que sea también poderoso y pueda resistir posibles intimidaciones mejor que un fiscal o un juez de instancia. (...)”³

Con el fin de hacer valer dicho fuero, los límites establecidos en este proyecto de acto legislativo se basan en el poder que ejercen los miembros del Congreso y la consideración de que dicho poder deber ser juzgado por una Corte que tenga la capacidad de hacerlo frente a las manipulaciones e intimidaciones que se puedan generar en el curso del proceso, elementos que son más difíciles de llevar si no se tiene un cargo tan alto.

2. No hay jueces a la carta⁴

² Corte Constitucional. Sentencia C-545 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
³ Uprimmny, Rodrigo. Otro peligroso virus: escoger a su juez. <https://www.dejusticia.org/column/otro-peligroso-virus-escoger-a-su-juez/>
⁴ Expresión usada por Rodrigo Uprimmny en Otro peligroso virus: escoger a su juez. <https://www.dejusticia.org/column/otro-peligroso-virus-escoger-a-su-juez/>

El proyecto de acto legislativo que se presenta pretende ponerle freno a la práctica constante de escoger juez que han adoptado algunos congresistas, quienes viéndose investigados por la Corte Suprema deciden renunciar a su curul y de esta manera hacer que su proceso se mueva de juez. Esta práctica la hemos visto en procesos como el de la Parapolítica donde cerca de 30 congresistas renunciaron a su cargo, considerando que de esta forma la Corte Suprema dejaría de investigarlos, sin embargo, la corporación afirmó en su momento:

“Tal es el caso de los congresistas a quienes se les imputa la conducta de concierto para delinquir agravado por sus eventuales vínculos con miembros de las autodefensas cuando ya ocupaban una curul en el Congreso de la República, proceder que si bien no es propio de sus funciones, en cuanto reunirse con delinquentes para orquestar la comisión de delitos no es ni podrá ser inherente al ámbito funcional de dicha Corporación, si pone de presente, de un lado, que posiblemente hacia parte de dicha organización criminal y, de otro, que de conformidad con la forma en que operaba la misma, se trataba presuntamente de un miembro calificado de la misma a quien correspondía aportar dentro de su ámbito funcional”⁵

En esta providencia la Corte Suprema de Justicia deja de presente que por más de que renuncien su investigación seguirá, incluso al considerar que dichos actos no eran propios del ejercicio de los congresistas, no estaban dentro de sus funciones pero que posiblemente hacían parte de dicha organización. Este cambio de jurisprudencia llevó a que se adelantaran las investigaciones, aunque los propios congresistas habían renunciado a su curul.

Renunciar a la curul para evadir la competencia de la Corte Suprema de Justicia se ha convertido en una práctica recurrente, aquí algunos de los casos más recordados:

Año	Congresista
Agosto de 2020	Álvaro Uribe del Centro Democrático: luego de que la Corte Suprema le dictara casa por cárcel en medio de una investigación por soborno, manipulación de testigos y fraude procesal, Uribe presentó renuncia a su curul de senador en medio de una investigación del alto tribunal. Después de su renuncia la investigación pasó a la Fiscalía.
Febrero de 2021	Eduardo Pulgar del Partido de la U: luego de que la Corte Suprema dictara medida de aseguramiento en su contra por los delitos de tráfico de influencias, cohecho y violación de

⁵ Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. 1° de septiembre de 2009, radicado n.° 31653, pág. 52

	topes electorales, el exsenador pasó su carta de renuncia. Su caso pasó a la Fiscalía.
Abril de 2021	Álvaro Hernán Prada del Centro Democrático: Prada renunció a la Cámara de Representantes alegando estar vinculado a un proceso de persecución. El proceso al que se refería es el adelantado por la Corte donde lo acusan de, en 2018, ayudar a Uribe a torcer testigos para que declararan a su favor en procesos por paramilitarismo. Tras renunciar a su curul, el pasado 21 de abril, propuso que la Fiscalía lo investigara. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia negó la solicitud.
Junio de 2021	José Caicedo Sastoque del Partido de la U: La Corte Suprema dictó medida de aseguramiento contra Caicedo Sastoque por contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación en el marco de la investigación por hechos ocurridos cuando fue alcalde de Zipaquirá entre 2004-2007.
Julio de 2021	Richard Aguilar de Cambio Radical: la Corte Suprema dictó medida de aseguramiento para el senador por celebración indebida de contratos, otros sin requisitos legales, concierto para delinquir y peculado. El senador presentó su renuncia al Congreso y el proceso sigue en curso.
Septiembre de 2021	Presentó su carta de renuncia a la Cámara de Representantes de manera irrevocable por la investigación que se adelanta en su contra la Corte Suprema de Justicia por hechos relacionados con la Empresa de Servicios Públicos de Santander cuando fue gerente de la misma.

Fuentes: Semana y KienyKe. <https://www.kienyke.com/politica/proyecto-evitaria-que-congresistas-huyan-de-la-corte-suprema> <https://www.semana.com/nacion/articulo/lo-ultimo-edwin-ballesteros-renuncio-a-la-camara-de-representantes/202122/>

V. CONFLICTO DE INTERESES

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

El ponente considera que esta iniciativa no conlleva beneficios de tipo particular, actual y/o directo, en los términos de los literales a) y c) del artículo 286 de la Ley 5 de 1992. Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso, los congresistas podrán manifestar cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No.214 de 2021 Cámara "Por medio del cual se regula el Fuero de Congresistas"

Atentamente,


INTI RAÚL ASPRILLA REYES
 Representante a la Cámara por Bogotá

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO.214 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA EL FUERO DE CONGRESISTAS"

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:**


Artículo 1°. Agréguese un parágrafo 2° al artículo 235 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

Parágrafo 2°. En relación con los congresistas, la Corte Suprema mantendrá su competencia para investigarles y juzgarles aun cuando se trate de hechos ocurridos con anterioridad a su investidura, que no tenga relación con sus funciones congresionales, aun cuando estos renuncien a su curul de manera anticipada.

Artículo 2°. **Vigencia y derogatorias.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones contrarias.

Atentamente,



INTI RAUL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara por Bogotá

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establece la capacitación con enfoque de género a los funcionarios que atiendan mujeres víctimas de violencias.

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 013 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS FUNCIONARIOS QUE ATIENDAN MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS"</p> <p>Bogotá D.C., octubre de 2021</p> <p>Honorable Representante</p> <p>JULIO CESAR TRIANA QUINTERO Presidente Comisión Primera Cámara de representantes Ciudad.</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 013 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS FUNCIONARIOS QUE ATIENDAN MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS"</p> <p>Respetado señor presidente:</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del proyecto de Ley No. 013 DE 2021 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS FUNCIONARIOS QUE ATIENDAN MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS". El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Trámite de la Iniciativa II. Objeto del proyecto III. Consideraciones de la Ponente IV. Fundamentos Legales V. Importancia del Proyecto de Ley VI. Impacto Fiscal VII. Conflicto de Intereses VIII. Modificaciones Propuestas IX. Proposición X. Texto Propuesto para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 013 De 2021 Cámara XI. Referencias 	<p>I. Trámite de la iniciativa.</p> <p>El proyecto de Ley No. 013 DE 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS FUNCIONARIOS QUE ATIENDAN MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS", fue presentado por los Honorables Representantes: Juan Carlos Wills Ospina, Buenaventura León León, Armando Antonio Zabarain De Arce, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Diela Liliana Benavides Solarte.</p> <p>El pasado 10 de agosto de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes me designó como única ponente.</p> <p>II. Objeto del proyecto</p> <p>La presente ley tiene por objeto eliminar la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencia, cuando hacen uso de los diferentes canales institucionales para la realización de denuncias o la protección de derechos.</p> <p>Cerrar las brechas del acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia se traduce en garantizar una atención integral con enfoque de género que permita una interlocución oportuna entre la justicia y los usuarios. Promoviendo un ambiente de confianza y respeto hacia quien acude a la jurisdicción en búsqueda de ayuda y orientación.</p> <p>La justicia oportuna es la garantía básica del debido proceso y el derecho básico de acceso a la justicia. Esta situación solo se da cuando la victimización se debe a la falta de diligencia de los funcionarios o al tiempo irrazonable en el proceso.</p> <p>Por este motivo el presente proyecto de ley busca que el gobierno nacional unifique y regule las capacitaciones con enfoque de género para que los funcionarios públicos encargados de la ruta de atención de mujeres víctimas de violencia tengan las herramientas, aptitudes y capacidades para desempeñar sus funciones.</p> <p>III. Consideraciones de la ponente</p> <p>La carga emocional y psicosocial que viven las mujeres que han sufrido violencia de género es un componente esencial que se debe tener en cuenta a la hora de brindar las primeras atenciones desde las instituciones del Estado. La violencia de género afecta a la víctima no solo desde el plano individual, sino que involucra tanto su sistema de salud, económico, social y jurídico, requiriéndose por parte del Estado tomar conciencia del trato y los canales adecuados que se deben proporcionar para garantizar una atención integral, que genere confianza entre la víctima y las instituciones al momento de realizar el proceso de recepción de denuncia.</p> <p>Pese a que Colombia ha avanzado en términos legales para la protección de las mujeres que se encuentran en situaciones de violencia, es de anotar que aún nos falta avanzar mucho en materia de reglamentación de las rutas de atención, con el fin de estandarizar los conocimientos, capacidades básicas y procedimiento de atención al usuario, puesto que es indispensable que el personal que tenga a cargo la función de atención a mujeres</p>
---	---

victimias de violencia tengan los conocimientos necesarios y las calidades para generar un vinculo de confianza entre la usuaria y el aparato judicial.

Lo anterior, en vista a que la atención integral de la víctima va más allá de los procesos jurídicos y legales que las instituciones deben adelantar, pues se trata de la humanización de la víctima, de un trato digno y de la empatía emocional tan importante para el tratamiento adecuado de las víctimas de violencia de género.

Esta iniciativa es un instrumento importante para la erradicación de todas las formas de violencias contra las mujeres, lo cual va de la mano de instrumentos internacionales como lo son la *Convención Americana de Derechos Humanos*, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* y la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belén do Pará)*.

Asi mismo va en armonía con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, la cual ha generado un hilo conductor para el accionar del Estado con el objetivo de que las mujeres puedan acceder a los recursos judiciales de manera sencilla y eficaz y sin ningún tipo de discriminación.

Mediante fallo de sentencia T-735 de 2017, la Corte Constitucional dio alcance al artículo 7º de la *Convención Belém do Pará*, precisando que esa obligación se refiere a que el Estado debe adoptar medidas integrales consistentes en la existencia de un marco de protección y su aplicación efectiva en la formulación de medidas de prevención y de prácticas que proporcionen una respuesta eficaz ante las denuncias.

Asi mismo la Corte Constitucional ha señalado que el deber de investigar no es solo la simple formalidad, sino que se exige de la misma:

- i. *Adelantar una investigación seria, oportuna, completa e imparcial, que use todos los medios legales disponibles y esté orientada a la determinación de la verdad*^[187]
- ii. *Fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres a través de investigaciones criminales efectivas que tengan un seguimiento judicial consistente,*
- iii. **Garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres de todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento en estos casos**
- iv. *institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación;* y
- v. **diseñar protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, que incluya una descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria**

adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales^[188] (subrayado y negrilla fuera de texto).

Como puede observarse, es imperativo que el Estado asuma estos compromisos constitucionales e internacionales, tomando medidas efectivas para que la mujer, no sea revictimizada en las diferentes instituciones estatales a cargo de recibir sus denuncias por violencia, pues además de ser una población vulnerable requiere de una atención especial en los casos de violencia.

Es importante destacar que algunas entidades del Estado han tratado de adoptar medidas y políticas institucionales con el fin de mejorar la atención en las usuarias víctimas de violencia. Sin embargo, este esfuerzo muchas veces se ve mermado porque la atención que recibe la población femenina víctima de violencia requiere de la articulación de diferentes entidades o instituciones para dar una respuesta integral. Por ende, no todas las instituciones cuentan con las mismas políticas, procesos y esquemas con enfoque de género, ni cuentan con personal adecuado y capacitado para la atención de estas usuarias, generando en ocasiones una revictimización por parte del Estado.

El Estado ha detectado algunos de los obstáculos más recurrentes en las rutas de atención a mujeres víctimas de violencia siendo algunos de ellos:

1. Los estereotipos de género y las prácticas culturales de algunos servidores judiciales que en ocasiones impiden el restablecimiento de los derechos vulnerados con prontitud, diligencia y eficacia.
2. La presencia de prejuicios y prácticas culturales discriminatorias en servidoras y servidores judiciales.
3. El desconocimiento o información insuficiente sobre los procedimientos adelantados en los casos de violencias basadas en género.
4. Las condiciones territoriales, geográficas y de infraestructura que impiden una mayor cobertura en el acceso a la justicia para las víctimas de estos delitos.

Por otro lado, la mayoría de las instituciones no cuenta con sistemas de medición sobre la atención, el trato y la diligencia de sus funcionarios, lo cual no le permite a las instituciones tomar decisiones con base en datos verídicos para la formulación de nuevas políticas o capacitaciones que requieran sus funcionarios, pues no existe un método que permita detectar las falencias del sistema.

La Defensoría del Pueblo en concepto emitido, señaló que además de las barreras originadas por los procesos largos y engorrosos, las víctimas enfrentan otras tantas como la falta de sensibilización por parte de los funcionarios y el desconocimiento de condiciones a favor de las mujeres, como lo son el no estar obligadas a conciliar con su victimario y no considerar los hechos objeto de denuncia como prioritarios.

Según cifras otorgadas por la Defensoría del Pueblo en el 2020 y 2021 se han presentado los siguientes casos relacionados a la violencia de género:

PERIODO	MUJERES ORIENTADAS	VIOLENCIA FISICA	VIOLENCIA SEXUAL	VIOLENCIA PSICOLOGICA	VIOLENCIA PATRIMONIAL	VIOLENCIA ECONOMICA
2020	5682	2676	1094	4257	1138	1744
2021	1024	958	382	1094	407	613

Fuente: *Matriz Seguimiento Casos 2020-2021 Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género.*

A su turno, la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, reflejo las siguientes cifras de los años 2020 y 2021, respecto de los ingresos efectivos que recibieron los despachos judiciales a nivel nacional por violencia intrafamiliar:

Estadísticas de procesos por violencia intrafamiliar para el año 2020 y 2021

Delito	Ingresos Efectivos Año 2020	Ingresos Efectivos Año 2021*
Artículo 229. Violencia intrafamiliar	34 872	24 265

Fuente: CSJ – UDAE – SIERJU. Corte del año 2020: 09-03/2021, *Corte del primer semestre del año 2021: 20-07/2021

Si bien esta cifra no desglosa cuantos de ellos corresponde a violencia contra la mujer, si nos da una perspectiva general, pues los casos de violencia familiar son en su mayoría cometidos en contra de las mujeres. Adicional a ello, la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, refleja la relación de los delitos identificados que tienen perspectiva de género durante los años 2020 y el primer semestre de 2021

Demanda según los delitos identificados que tienen perspectiva de género – Año 2020 y primer semestre de 2021

Tipo de delito	Ingresos Efectivos Año 2020	Ingresos Efectivos Año 2021*
Artículo 101. Genocidio	12	4
Artículo 103. Homicidio	41 412	4 099
Artículo 104A. Femicidio	2 053	205
Artículo 105. Homicidio preterintencional	136	9
Artículo 106. Homicidio por piedad	4	
Artículo 109. Homicidio culposo	5 427	828
Artículo 111. Lesiones dolosas	2 173	224
Artículo 135. Homicidio en persona protegida	232	30
Artículo 137. Tortura en persona protegida	3	
Artículo 138. Acceso carnal violento en persona protegida	134	12
Artículo 138A. Acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años	869	47
Artículo 139. Actos sexuales violentos en persona protegida	60	7
Artículo 139A. Actos sexuales con persona protegida menor de catorce años	650	81
Artículo 141B. Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual	9	2
Artículo 165. Desaparición forzada	694	77
Artículo 169. Secuestro extorsivo	2 015	246
Artículo 178. Tortura	204	17

Tipo de delito	Ingresos Efectivos Año 2020	Ingresos Efectivos Año 2021*
Artículo 180. Desplazamiento forzado	299	44
Artículo 188A. Trata de personas	314	39
Artículo 205. Acceso carnal violento	6.984	852
Artículo 206. Acto sexual violento	2.576	332
Artículo 207. Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir	696	96
Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	14.956	1.763
Artículo 209. Actos sexuales con menor de catorce años	18.559	2.181
Artículo 210. Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	1.170	172
Artículo 210A. Acoso sexual	424	46
Artículo 213. Inducción a la prostitución	183	30
Artículo 213A. Proxenitismo con menor de edad	296	39
Artículo 214. Confinamiento a la prostitución	13	0
Artículo 217. Estimulo a la prostitución de menores	58	2
Artículo 217A. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	473	27
Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años	844	93
Artículo 219. Turismo sexual	11	2
Artículo 219A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años	115	1

Fuente: CSJ - UDAE - SIERJU. Corte del año 2020. 09/03/2021; *Corte del primer semestre del año 2021: 28/07/2021

El ICBF por su parte reporta que en el periodo comprendido del 2020 al 30 de julio de 2021 se tiene que:

- Por trata de personas el ICBF ha reportado en total 20 casos, dentro del cual el mayor número se relaciona con explotación sexual (15), seguida de la trata con fines de servidumbre (2) y con fines de trabajo (2); en los cuales la mayoría de las víctimas han sido niñas y adolescentes mujeres.
- Por violencia sexual: se iniciaron 30773 procesos administrativos de restablecimiento de derechos. Se evidencia que el 84.7 % (20.458) de los casos que ingresaron, las víctimas fueron niñas y adolescentes mujeres, siendo el 15.2% (3.693) el correspondiente a niños y adolescentes hombres.

- Por violencia física se reportaron 4552, Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos- PARD relacionados con violencia física siendo las niñas y mujeres adolescentes las principales víctimas representadas con un 51,4% (2.188) mientras que los niños y hombres adolescentes se ven representados con un 48,5% (2.064)
- Respecto a violencia psicológica se dio apertura a un total de 2.348 Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos- PARD relacionados con violencia psicológica siendo las niñas y mujeres adolescentes las principales víctimas representadas con un 55.5% (1.304) mientras que los niños y hombres adolescentes se ven representados con un 44,4% (1.043).

Como se demuestra son numerosos los casos que están relacionados con violencia de género y ello requiere con urgencia que los funcionarios a cargo de los canales de atención y recepción de denuncias estén altamente capacitados y tengan la calidad humana para tratar con este tipo de víctimas. Se requiere entonces con urgencia reglamentar la capacitación con enfoque de género a los funcionarios que atienden mujeres que han sido víctimas de violencia.

El presente proyecto no pretende desconocer los esfuerzos y los avances que el Estado ha realizado en la eliminación de la discriminación contra la mujer procurando que los canales de atención sean atendidos por personas idóneas y capacitadas. Sin embargo, si bien es cierto que las disposiciones han sido una valiosa herramienta para erradicar la discriminación y la revictimización que sufren las mujeres cuando denuncian algún delito relacionado con violencia, no ha sido suficiente pues los procesos no se han estandarizado ni se ha tenido en cuenta en su conjunto las disposiciones de la Corte Constitucional en la materia, para la adecuada atención de las usuarias.

Por tal motivo, este proyecto de ley pretende que el gobierno nacional unifique los criterios, realice un análisis de la atención prestada por el Estado a las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia y consolide una ruta de acción, así como los parámetros a seguir para la atención adecuada de las mujeres víctimas de violencia.

En la actualidad no existe unificación de criterios y cada entidad hace su mejor esfuerzo, pero los resultados no son los esperados pues aún muchas mujeres se abstienen de acceder a la justicia por temor a ser discriminadas o a ser tratadas de manera indigna, por las mismas razones que muchos de los entes han expuesto, y las cuales se puede sintetizar en los estereotipos que muchos de los funcionarios tienen.

Muestra de lo anterior son las diferentes PQRS que las entidades reciben debido a que los usuarios consideran que no se les atendió de manera adecuada o que no se le dio un tratamiento adecuado a su solicitud o peor aún que la actitud de algunos funcionarios retarda el curso del proceso.

Según lo informado por el ICBF durante el 2020 hasta julio 2021, más de mil usuarios han manifestado su inconformidad debido al trato recibido

Tabla nro. 17 – Inconformidades presentadas por los ciudadanos 2020 – julio 2021.

Motivo queja	2020	2021
Maltrato ciudadano (negar o retardar asuntos a su cargo)	272	185
Maltrato ciudadano	360	193
TOTAL	632	378

Fuente: Dirección de Servicios y Atención, 2021.

Por su parte la Defensoría del Pueblo informa que

Para la vigencia 2020 se recibieron un total de 199.076 PQRSDF, de las cuales:

- 164 PQRSDF fueron radicadas bajo la tipología "Reclamo por servicios Defensoría", de las cuales tan solo 34 corresponden a casos realmente asociados a dicha tipología.

Call center: 80 32 - Bogotá D.C.
 1900 - 1919200 - Línea gratuita (7) 8000 91 8814
 www.defensoria.gov.co
 Planilla Vigencia Oficial: 11/09/2020



Defensoría del Pueblo

Nos Unen Tus Denuncias

- 33 PQRSDF fueron radicadas bajo la tipología "Queja sobre funcionario o contratista DP", de las cuales tan solo 25 corresponden a casos realmente asociados a dicha tipología.

Para lo corrido del 2021, hasta el día 9 de septiembre:

- 1119 PQRSDF fueron radicadas bajo la tipología "Reclamo por servicios Defensoría", de las cuales tan solo 74 corresponden a casos realmente asociados a dicha tipología.
- 221 PQRSDF fueron radicadas bajo la tipología "Queja sobre funcionario o contratista DP", de las cuales TAN SOLO 174 corresponden a casos realmente asociados a dicha tipología.

Las demás entidades consultadas (Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia) no reportaron o desglosaron aquellas relacionadas a el servicio prestado.

IV. Fundamentos Legales

La Corte Constitucional a través de su sentencia **T-735 2017** estableció que existen dos tipos de violencia institucional:

- La reproducción de la violencia que supone la imposición de obstáculos para acceder a la justicia, en detrimento del compromiso internacional estatal de actuar con diligencia para prevenir, atender, investigar, juzgar y sancionar la violencia contra las mujeres; y
- La producción de la violencia contra las mujeres cuando los funcionarios ocasionan daños psicológicos, económicos, físicos y sexuales sobre la mujer, que resulta más

lesiva por cuanto anula cualquier expresión de inconformidad ante la legalidad y legitimidad con la que actúa la administración.

Alertó sobre la ausencia de medidas para enfrentar la violencia institucional, debido a que:

- No existe información estadística sobre las actuaciones de las Comisarias.
- No existen programas de capacitación en equidad de género a los funcionarios.
- Los lineamientos expedidos (Resolución 0163 de 2013) son insuficientes para dar cumplimiento a la Ley 1257 de 2008
- El Ministerio Público no interviene en las audiencias ante las Comisarias
- No hay claridad sobre la procedencia de la figura de la recusación, en tanto se trata de entidades de carácter judicial-administrativo; y
- No se han establecido mecanismos de seguimiento efectivo a las actuaciones de las Comisarias, puesto que ni la Secretaría de Integración Social, ni la Personería Distrital ni la Procuraduría General de la Nación asumen con seriedad la labor de vigilancia

Así mismo mediante esta sentencia hito, la Corte Constitucional ha sostenido que:

Mediante el artículo 7 de la Convención Belem do Para, el Estado se ve obligado a adoptar medidas integrales consistentes en la existencia de un marco de protección y su aplicación efectiva en la formulación de medidas de prevención y de prácticas que proporcionen una respuesta eficaz ante las denuncias.

Así mismo la Corte Constitucional ha señalado que el deber de investigar no es solo la simple formalidad, sino que adicional a ello se exige:

- Adelantar una investigación seria, oportuna, completa e imparcial, que use todos los medios legales disponibles y esté orientada a la determinación de la verdad^[182].
- Fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres a través de investigaciones criminales efectivas que tengan un seguimiento judicial consistente,
- Garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres, de todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento en estos casos**
- institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación; y
- diseñar protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, que incluya una**

<p>descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales¹¹⁸⁸” (subrayado y negrilla fuera de texto).</p> <p>B) Regulación Internacional:</p> <p>El Mundo se ha unido en una carrera frenética para la efectiva protección de los derechos de la mujer y cualquier tipo de discriminación, prueba de ello son los instrumentos internacionales que el Estado Colombiano ha adoptado como lo son: 1</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980 y aprobada en Colombia con la Ley 51 de 1981. 2. Así mismo se deber recordar la Ley 248 de 1995, a través de la cual se aprobó la Convención de Belén do Pará, en su artículo 7, en la cuales se establecen las obligaciones del Estado Colombiano las cuales son: <ol style="list-style-type: none"> a) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; b) Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; d) Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; e) Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; f) Establecer procedimientos legales y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; g) Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y 	<p>h) Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención”</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. La "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000). 4. La "Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer", hecho en Nueva York, el 31 de marzo de 1953 5. La Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer. 6. El "Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999) <p>C) Regulación Colombiana:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ley 1257 de 2008, art 9: Artículo 9º. Medidas de sensibilización y prevención. Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social. El Gobierno Nacional: (...) 2. Ley 1761 de 2015 "por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones", dispone lo siguiente: Artículo 11. Formación de género, Derechos Humanos o Derecho Internacional Humanitario de los servidores públicos. A partir de la promulgación de la presente ley, los servidores públicos de la Rama Ejecutiva o Judicial en cualquiera de los órdenes que tengan funciones o competencias en la prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres, deberán recibir formación en género, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en los procesos de inducción y reintroducción en los que deban participar, de acuerdo con las normas que regulen sus respectivos empleos".
<ol style="list-style-type: none"> 3. Ley 1719 de 2014 artículo 21, por medio de la cual se exige que quienes conformen los Comités Técnicos-Jurídicos de la fiscalía general de la Nación para la investigación de la violencia sexual, deberán demostrar experiencia y/o formación frente a la protección de los Derechos Humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, el enfoque de género y diferencial y la perspectiva psicosocial. 4. La Ley 906, en el artículo 15 de la Ley 360 de 1997, y en la Ley 294 de 1996 agregó: "a) Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de la calidad. b) Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad. Se podrá ordenar que el agresor asuma los costos de esta atención y asistencia. Corresponde al Estado garantizar este derecho realizando las acciones correspondientes frente al agresor y en todo caso garantizará la prestación de este servicio a través de la defensoría pública; c) Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos contemplados en la presente ley y demás normas concordantes; d) Dar su consentimiento (sic) informado para los exámenes medicolegales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de los mismos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio. Las entidades promotoras y prestadoras de servicios de salud promoverán la existencia de facultativos de ambos sexos para la atención de víctimas de violencia; e) Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva; f) Ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social respecto de sus datos personales, los de sus descendientes o los de cualquiera otra persona que esté bajo su guarda o custodia g) Recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico para ellas y sus hijos e hijas; h) Acceder a los mecanismos de protección y atención para ellas, sus hijos e hijas; i) La verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia; j) La estabilización de su situación conforme a los términos previstos en esta ley." 	<p>V. Importancia del Proyecto de Ley</p> <p>Es así como este proyecto es de suma importancia para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado Colombiano en instancias internacionales, y es un instrumento para erradicar la discriminación de género en las instituciones colombianas.</p> <p>Como se pudo evidenciar, son múltiples los instrumentos legales que existen en el aparato judicial para resolver el caso de violencia de género, pero no existe una estandarización de la atención integral de la víctima que evite que por falta de competencias, conocimientos o capacitaciones sea revictimizada en el proceso.</p> <p>De tal suerte que han sido varios los casos en los cuales, las mujeres al ser revictimizadas por las mismas instituciones han tenido que interponer recursos adicionales contra el Estado para que sus derechos sean garantizados. La Corte Constitucional ha advertido en diferentes ocasiones que cuando las autoridades, cualquiera que sean, se encuentren ante casos de violencia de género, estos exigen "una perspectiva especial, determinar el grado de instrucción de las partes, sus condiciones socioeconómicas, así como su estado emocional y psicológico" y que el cumulo de obligaciones y actividades no puede ser excusa para "que los trámites se agoten sin la observancia de los mínimos que aseguren la dignidad de los usuarios y las medidas más adecuadas para lograr el cometido de restablecer una situación afectada por episodios de violencia."¹</p> <p>Lo anterior, evidencia que en Colombia las instituciones se han enfocado en agotar los procedimientos legales, pero, ante los casos de violencia no puede olvidarse que además de los procedimientos legales se debe exigir una atención integral a las víctimas.</p> <p>Esta problemática como es de advertir no ha pasado por alto ni para las Cortes Colombianas ni para el Gobierno Nacional, de tal suerte que el Ministerio de Justicia así como el INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, han desarrollado modelos e instrumentos como guías de atención a mujeres que sufren la violencia de género, pero que al no ser institucionalizados ni de obligatorio cumplimiento, pierden su eficacia sin que el Estado pueda ver resultados positivos y progreso en la atención integral de las víctimas de violencia.</p> <p>VI. Impacto Fiscal.</p> <p>Dando cumplimiento a lo señalado en el Artículo 7o. de la Ley 819 de 2003, la presente iniciativa tiene un efecto nulo para las finanzas del Gobierno, por consiguiente, no representa ningún impacto fiscal.</p> <p>"ARTÍCULO 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas.</p> <p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>¹ Sentencia T-311/18 la Corte Constitucional</p>

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces."

VII. Conflicto de intereses

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", no se observan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

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

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

- a) *Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) *Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) *Beneficio directo:* aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

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

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

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

VIII. Modificaciones propuestas:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
Título. "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS FUNCIONARIOS QUE ATIENDAN MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS"	"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE CUMPLAN FUNCIONES RELACIONADAS CON LA RUTA DE ATENCIÓN DE MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA"	Se propone mejorar la redacción del título para una mayor comprensión
Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto eliminar la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias al hacer uso de los diferentes canales institucionales para la realización de denuncias o la protección de derechos.	Sin Modificaciones	


Artículo 2°. En un plazo máximo de 6 meses el Gobierno Nacional reglamentará en todas las autoridades públicas, judiciales y administrativas que integran la ruta de atención en caso de violencias de género, capacitaciones en atención a mujeres víctimas de violencia de género que serán impartidas dos veces al año para aquellos funcionarios que en virtud de sus funciones atiendan a mujeres víctimas de los diferentes tipos de violencias.	Sin modificación	
Artículo 3 (nuevo). Implementación. La reglamentación que realice el gobierno en la materia deberá ser incorporada en los planes anuales de capacitación que cada entidad.		Se adiciona nuevo artículo con el fin de que las capacitaciones reglamentadas por el gobierno sean parte integral de los planes anuales de capacitación de las entidades que tengan a cargo la recepción de denuncias de mujeres que han sido víctimas de violencia.
Artículo 4. (nuevo) Seguimiento. El gobierno mediante el Ministerio de Justicia y del Derecho junto al DPN, realizarán seguimiento y control a las denuncias y PQRS que los ciudadanos realicen por violencia institucional con el fin de tomar medidas correctivas.		Uno de los principales problemas es que no existe una medición estándar que permita hacer un seguimiento a la prestación del servicio que se brinda a las usuarias que han sido víctimas de violencia, lo que dificulta la reestructuración de los programas de capacitación y la toma de decisiones correctivas.
Artículo 5 (nuevo): Alcance. Los programas de capacitación deberán incluir a todos los servidores públicos que cumplan funciones relacionadas con las rutas de atención de las mujeres víctimas de violencia sin		

	<u>importar su tipo de vinculación laboral.</u>	
	<u>Parágrafo: La participación de los servidores públicos en estas capacitaciones no generarán derechos adicionales en materia laboral para las personas cuya vinculación no sea mediante carrera administrativa.</u>	
Artículo 3°. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias	Artículo 6°. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias	

IX. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 013 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS FUNCIONARIOS QUE ATIENDAN MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS"


ADRIANA MAGALI MATIZ
 Representante a la Cámara por el Tolima

<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 013 DE 2021 CÁMARA</p> <p>"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE CUMPLAN FUNCIONES RELACIONADAS CON LA RUTA DE ATENCIÓN DE MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA"</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto eliminar la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias al hacer uso de los diferentes canales institucionales para la realización de denuncias o la protección de derechos.</p> <p>Artículo 2º. En un plazo máximo de 6 meses el Gobierno Nacional reglamentará en todas las autoridades públicas, judiciales y administrativas que integran la ruta de atención en caso de violencias de género, capacitaciones en atención a mujeres víctimas de violencia de género que serán impartidas dos veces al año para aquellos funcionarios que en virtud de sus funciones atiendan a mujeres víctimas de los diferentes tipos de violencias.</p> <p>Artículo 3º. Implementación: La reglamentación que realice el gobierno en la materia deberá ser incorporada en los planes anuales de capacitación que cada entidad.</p> <p>Artículo 4º Seguimiento. Seguimiento. El gobierno mediante el Ministerio de Justicia y del Derecho junto al DPN, realizarán seguimiento y control a las denuncias y PQRS que los ciudadanos realicen por violencia institucional, con el fin de tomar medidas correctivas.</p> <p>Artículo 5º. Alcance. Los programas de capacitación deberán incluir a todos los servidores públicos que cumplan funciones relacionadas con las rutas de atención de las mujeres víctimas de violencia sin importar su tipo de vinculación laboral.</p> <p>Parágrafo: La participación de los servidores públicos en estas capacitaciones no generarán derechos adicionales en materia laboral para las personas cuya vinculación no sea mediante carrera administrativa.</p> <p>Artículo 6º Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>ADRIANA MAGALI MATIZ Representante a la Cámara por el Tolima</p> </div>	<p>REFERENCIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de Colombia - Ley 52 de 1981 - Ley 248 de 1995 - Ley 906, - Ley 360 de 1997, - y en la Ley 294 de 1996 - "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" - Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000). - La "Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer", hecho en Nueva York, el 31 de marzo de 1953 - Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer. - "Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999). - Sentencia T-735 2017 Corte Constitucional - Sentencia T-311/18 la Corte Constitucional - Guía de Atención a Mujeres y Personas LGBTI en los Servicios de Acceso a la Justicia. https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/Documento%20Criterios%20de%20Justicia%20Incl-usiva.pdf - Informe Defensorial: Violencias Basadas en Género y Discriminación. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf - Modelo de Atención a las Violencias Basadas en Género para Clínica Forense, https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/40686/Modelo+de+Atenci%C3%B3n+a+las+Violencias+Basadas+en+el+G%C3%A9nero+para+C%C3%ADnica+Forense.pdf/b09c98c8-0fae-bfb7-8d05-7e2de4813ab7
--	--

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 044 DE 2021 CÁMARA**

por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso de los pequeños productores y fortalezcan la producción nacional.

<p>1. Antecedentes de la iniciativa.</p> <p>La iniciativa legislativa fue radicada por primera vez el pasado 31 de julio del año 2019, se realizó su publicación en la gaceta 732 del 2019 del mismo año, y fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2020.</p> <p>El proyecto de Ley 044 Cámara "por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso de los pequeños productores y fortalezcan la producción nacional.", ha sido ajustado en su articulado, respetando el tratamiento de otras inversiones y expandiendo sus efectos a los planes de ordenamiento con enfoque territorial PDET, a las comunidades que han sido víctimas del conflicto, a los campesinas y a las asociaciones de productores agrícolas quienes a raíz de los sucesos recientes requieren de alternativas que permitan reactivar sus economías, e invertir de forma productiva mediante la utilización de mecanismos de financiamiento.</p> <p>La propuesta Legislativa radicada por el Honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, parte de apoyar la producción agropecuaria, en especial aquellos proyectos productivos que se encuentran iniciando y que pueden utilizar una formulación actualizada, estructurando una mayor capacitación y acompañamiento técnico desde la formulación del proyecto productivo, consintiendo su concertación de una manera más amplia, y construyendo proyectos productivos más tecnificados, que cumplan los parámetros que disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la materia. Así mismo, el proyecto de ley permite generar un banco de proyectos productivos regionales coordinados por la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.</p> <p>Con la creación del Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria, como consecuencia de la Ley 1876 de 2017 la Agencia de Desarrollo Rural – ADR tiene la posibilidad de cumplir todas las funciones otorgadas mediante el Decreto 2364 DE 2015, por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, razón por la cual se ve necesario que esta agencia sea quien realice el seguimiento a los proyectos productivos financiados por el FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA), de tal suerte que se pueda contar con un</p>	<p>sistema de información fiable sobre el estado de cada fase, que genere un seguimiento adecuado, debidamente articulado con las entidades territoriales del orden Nacional, y que permita monitorear el estado de ejecución de los recursos del Fondo.</p> <p>Es indispensable el monitoreo y seguimiento a los proyectos productivos en cada fase o estado, es decir, un seguimiento riguroso que va desde la formulación proyecto productivo, hasta la ejecución y cierre del mismo. Acción fundamental para medir el nivel de eficacia y eficiencia de los recursos del FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA), que permitan realizar ajustes a su funcionamiento, para ampliar o enfocar su alcance de forma óptima a las comunidades campesinas, y mejorando sus capacidades productivas agropecuarias.</p> <p>Las comunidades campesinas requieren apoyo para la formulación de proyectos productivos, debido a las dificultades que atraviesan, su condición de pobreza y las falencias que se tienen en procesos educativos, lo que limita su posibilidad de estructurar proyectos productivos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siendo esta iniciativa legislativa la oportunidad de brindar apoyo financiero y asistencia técnica a la fase de estructuración de los proyectos productivos que pueden transformar los entornos socio económicos del sector agropecuario.</p> <p>2. Contexto del Proyecto de Ley</p> <p>El contexto en el que se desarrolla la actividad económica de las comunidades campesinas hace necesario que se diseñen medidas para el acceso a fuentes de financiación para el mejoramiento de las economías campesinas, de tal suerte que no se ponga en una ruta igual a pequeños y grandes productores, cumpliendo con el sustento fáctico y normativo que resista la ejecución del test integrado de igualdad frente al cual se ha pronunciado la Corte Constitucional de manera reiterada, con lo cual no se coloque en igualdad de condiciones a sujetos de derecho que por sí mismo no son iguales.</p>
--	---

<p>La Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-730-19 indicó respecto de la gestión diferenciada a poblaciones que merecen especial atención del Estado que “(...) en cuanto a los campesinos y las mujeres, es importante reiterar que el derecho de participación cobija a todas las personas en condiciones de igualdad, sin perjuicio de que se puedan implementar acciones afirmativas favorables a poblaciones especialmente discriminadas, o medidas especiales (...)”</p> <p>La Sentencia C077-17 desarrolla el concepto de la comunidad campesina dentro de un corpus iuris que garantice la especial protección constitucional por parte del Estado, en términos de promoción de sus derechos económicos y a la subsistencia.</p> <p>En lo pertinente dicha providencia indicó lo siguiente:</p> <p>“La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.”</p> <p>Esa misma providencia se pronuncia sobre los derechos de todas las comunidades campesinas respecto de la protección a su subsistencia y a sus modos tradicionales de ejercicio de la actividad agropecuaria, como medio de producción de sus propios alimentos, pero también del desarrollo de sus economías tradicionales.</p>	<p>“En la medida en la que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de las comunidades campesinas dependen de la explotación de la tierra y de sus frutos, se establece una relación fundamental entre la población campesina, su nivel de vulnerabilidad, y la tierra (o el “campo”). <u>Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia</u>, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias (...)” (Subraya fuera de texto)</p> <p>El Decreto Ley 893 de 2017 ha desarrollado la ruta normativa para que el Gobierno Nacional gestione de manera diferenciada las acciones y políticas frente a la población más vulnerable del país, y frente a la cual debe desplegar las acciones afirmativas requeridas para permitir su desarrollo y mejoramiento de condiciones sociales y económicas.</p> <p>El sector agrícola en Colombia es el más importante en materia de políticas de seguridad alimentaria, prospectiva para el desarrollo y eje central en el crecimiento económico territorial y nacional, la cifra que acompaña su aporte al PIB no deja de ser menos importante, cuando su aporte significó el 5.6% de participación en el agregado nacional y en 2018, las expectativas se enmarcan en una tasa cercana al 4.8%.</p> <p>Para entender la realidad económica del campo, no es necesario complejizar su estructura productiva, sino flexibilizar el acceso a las condiciones de financiamiento con que cuentan los productores, incluso en presencia de un fuerte clima internacional, la competencia del sector puede alcanzar metas de desarrollo endógeno que le permitan su consolidación.</p> <p>De acuerdo con la Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015, “el sector agrícola ha padecido las consecuencias de la adopción de unas políticas deficientes y con importantes desafíos estructurales.”</p>
<p>El mencionado documento resalta la riqueza de Colombia en productos agrícolas, agua dulce, biodiversidad y recursos naturales, pero señala la deficiencia de las políticas adoptadas y las importantes fallas estructurales del sector agropecuario colombiano.</p> <p>Contrario a la política de asistencialismo del Estado, la financiación del sector agrícola proviene de la oportunidad de generar ingresos más allá de economías de subsistencia con escasez de mano de obra y capital físico de manera que lo rural pase a ser componente unívoco del desarrollo productivo de la nación. Los resultados de tal inversión son más robustos que aquellos simulados por ayuda transitoria como se ha venido haciendo para el contexto colombiano.</p> <p>3. Objeto del Proyecto de Ley.</p> <p>El Presente Proyecto de Ley tiene como objetivo la reducción de brechas de ingreso y situación de pobreza que se ha venido generando históricamente en el sector agropecuario, dentro de un entorno económico con restricciones de acceso a mejores condiciones de vida y la imposibilidad de una mayor relación de ingresos y activos productivos por parte de los hogares rurales, a los cuales pertenecen en gran medida los pequeños productores agropecuarios.</p> <p>El proyecto de ley busca contribuir al proceso de retroalimentación productiva que permite mayores oportunidades para el desarrollo del campo colombiano a partir de la focalización de recursos hacia la población productiva de menores ingresos (pequeños productores agrícolas), bajo el marco de consolidación estratégica de financiamiento especial por méritos.</p> <p>La realidad de la economía rural está representada por el alto riesgo que enfrentan los pequeños productores al momento de iniciar un proceso de producción, el cual no se rige por las etapas naturales del ciclo económico y presenta ausencia de información.</p> <p>El órgano rector de la iniciativa está representado por el Gobierno Nacional a partir de la política agrícola de incentivo a la producción de acuerdo al marco estructural de generación de ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien cumplirá la función de ejecutor del programa del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) y ejecutará las relaciones pertinentes relacionadas con los criterios existentes de financiamiento, propuestos por el</p>	<p>Ministerio, así como de la articulación de estrategias que vienen siendo desarrolladas de acuerdo al artículo N° 02 del Decreto 1985 de 2013 y los numerales 2, 3, 4, 7, 15, 20 y 21 del artículo 3° del Decreto citado.</p> <p><i>“Artículo 2o. objetivos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.</i> ▪ <i>Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.”</i> <p>El mérito del proyecto de ley consiste en la asociación de pequeños agricultores de acuerdo a la normatividad vigente, excluyendo cualquier criterio de calificación subjetiva y comprometiéndolo a las partes interesadas. Motivo por el cual se articulan Gobernaciones – alcaldías, consejos, juntas de acción comunal y se crea la junta de observación rural, encargada de vigilar el proceso de avance de los proyectos productivos, y su socialización previa.</p> <p>4. Contenido del Proyecto</p> <p>El Proyecto de Ley cuenta con cuatro (4) títulos, y veintinueve (29) artículos, incluida la vigencia.</p> <p>En el Título I Fondo Especial de Financiamiento Agrícola, en el cual se plantea el Objeto de la Ley, y su ámbito de aplicación. Después encontramos el Título II Funcionamiento del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola FEFA, en donde se encuentra articulado el Gobierno Nacional tanto del orden central como descentralizado con los departamentos y municipios.</p> <p>En proyecto de Ley, se encuentra el Título III Mecanismos de Financiamiento en el cual se establecen las condiciones para para acceder al FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO</p>

AGRICOLA DENOMINADO (FEFA). Finalmente, el Título IV VIGENCIA, se plantea la vigencia de la ley.

5. Consideraciones frente al Proyecto de Ley

Para dar cumplimiento a la designación de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes plantearemos algunas consideraciones al Proyecto de Ley No. 044 de 2021 Cámara “por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso de los pequeños productores y fortalezcan la producción nacional”.

Debemos iniciar mencionando que de conformidad con el concepto No. **20211000215221** solicitado y emitido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre el Proyecto de Ley No. 044 de 2021 Cámara, es importante manifestar que el Ministerio cuenta actualmente con varios fondos y programas cuyos objetivos atañen directamente con el objetivo y propósito del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA); dentro de los que podemos destacar **i)** el Fondo de Fomento Agropecuario que impulsa las actividades que contribuyen al desarrollo del sector Agropecuario, Pesquero, de Acuicultura y de Desarrollo Rural; **ii)** el Fondo de Fomento para la Mujer Rural (FOMMUR) que tiene como objetivo apoyar a las mujeres rurales y sus organizaciones; **iii)** los programas de Alianzas Productivas y **iv)** Campo Emprende o los programas a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural.

ENTIDAD Y/O PROGRAMA	LINEAS DE COFINANCIACION
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO	Impulsa las actividades que contribuyen al fomento del desarrollo del sector Agropecuario, Pesquero de Acuicultura y de Desarrollo Rural, beneficiando a los pequeños y medianos productores del país. El objetivo del Fondo se cumplirá mediante la cofinanciación de proyectos orientados a prestación de asesoría técnica, programas de

	el reconocimiento de sus derechos y la mejora en su seguridad alimentaria y nutricional. Fondo emprender: Proyectos para apoyar emprendimientos mediante capital semilla y asesoría empresarial. Colombia sostenible: Promueve el desarrollo rural sostenible, la conservación de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.
--	---

Fuente concepto No. 20211000215221 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En el mismo sentido, el contenido de la iniciativa legislativa plantea aspectos problemáticos de manera particular frente a aspectos conceptuales y técnicos de acuerdo con las normas jurídicas vigentes y competencias actuales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Ministerio de Educación Nacional y el SENA, ocasionando imprecisiones de carácter técnico y legal, los cuales se aprecian en los siguientes planteamientos:

- No se establece un porcentaje para la asignación de recursos para su funcionamiento pudiendo ocasionar que funcione de forma tardía.
- El alcance del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) se limita a las actividades Agrícolas en su denominación y excluye lo pecuario.
- No es clara la necesidad y alcance del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA), frente a las disposiciones normativas vigentes, los planes, programas y proyectos que se encuentran en curso, pudiendo generar una duplicidad.
- Es necesario considerar el principio de anualidad con relación a que el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) apoye la fase de formulación, estructuración y ejecución. Puesto que la estructuración de un proyecto como menciona el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “*dura entre 3 y 6 meses*”.
- Frente a la destinación de recursos sobre el incentivo a la siembra programada y el incentivo de la innovación tecnológica planteados en el artículo 5 de la iniciativa legislativa, se requiere de desarrollo normativo facultativo amplio.

	transformación de productos, capacitación de pequeños productores, entre otros.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Fondo de Fomento para la Mujer Rural (FOMMUR)	Apoyo de planes, programas y proyectos de actividades rurales, que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país.
Agencia de Desarrollo Rural (ADR) - PIDAR	Los proyectos deben incluir cuatro componentes: Activos Productivos, Adecuación de Tierras, Asistencia Técnica y Comercialización los cuales deben incluir el enfoque asociativo.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Alianzas Productivas	Los proyectos le apuntan al fortalecimiento del eslabón de comercialización con el enfoque asociativo.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Campo Emprende	Su objetivo es el fomento en las cadenas productivas mediante capital semilla, el cual incluye el enfoque asociativo.
AUNAP – PROYECTOS	Formalización de actividad pesquera, recuperación del recurso pesquero e investigación.
Prosperidad Social – Infraestructura Social y Productiva	Los proyectos van encaminados a dotar de Plazas de mercado, centros de acopio, centros de transformación productiva, entre otros, los cuales tienen un enfoque territorial, dirigido a población inmersa en situación de pobreza y pobreza extrema.
Otras fuentes – Convocatorias para proyectos productivos	Oportunidades Pacíficas: Dirigido a mujeres rurales, mediante proyectos que buscan el fortalecimiento de la autonomía económica,

- La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA, no es una entidad como se planteó en el artículo 7, sino un cuerpo colegiado que orienta políticas en materia de crédito, financiamiento y manejo de riesgos en el sector agropecuario.
- El termino capacitación rural que utiliza el Proyecto de Ley es ambiguo, puesto que no es a fin con los programas de educación rural ni los de extensión agropecuaria.
- Actualmente se cuenta con un banco de proyectos con enfoque territorial (PIDAR) que maneja Agencia de Desarrollo Rural (ADR).
- No es preciso ni vinculante en la articulación la Nación, Departamentos, el Sena y las Instituciones de Educación Superior.
- Trae modificaciones no contempladas sobre la Ley 1551 de 2012 “*por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios*”, en especial sobre la asignación de funciones a alcaldes.

6. Marco Normativo





6.1. Constitucionales

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales, el presente proyecto de Ley se propone como iniciativa legislativa cuyo fundamento específico versa sobre la competencia de interpretación de la Ley, toda vez que acude a la Cámara de Origen para disponer su estudio, debate y planteamientos legales sobre los que versa la materia.

Así mismo se sustenta en los artículos:

- **Artículo 64** de la Constitución Política:

“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los

<p><u>productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</u> (Subraya fuera del texto).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 65 de la Constitución Política: <p><u>“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”</u> (Subraya fuera del texto).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 66 de la Constitución Política: <p><u>Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios,</u> como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales. (Subrayada fuera del texto).</p> <p>6.2. Legales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 16 de 1990 que constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, y se dictan otras disposiciones. - Ley 101 de 1993 que desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política. - Ley 160 de 1994 que crea el Sistema Nacional de reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1776 de 2016 que crea y desarrolla las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social – ZIDRES como territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola. - Ley 1876 de 2017 por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones. - Decreto Ley 902 de 2017 por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. <p>7. CONCLUSIONES</p> <p>La presente iniciativa legislativa si bien es un esfuerzo para contribuir al desarrollo del campo colombiano, no es armónica con las entidades, instituciones y normas vigentes que inciden directamente en el sector agrícola. Su aptitud como instrumento de flexibilización de las políticas financieras no se concreta y como indico el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podría generar una duplicidad en los planes, programas y proyectos que se destinen a este sector de la economía.</p> <p>Pese a lo anterior, es nuestro deber como Congresistas y Ponentes de la iniciativa legislativa No. 044 de 2021 Cámara, velar porque las propuestas que se presenten a la Comisión para su debate contribuyan y edifiquen nuestro ordenamiento jurídico. Debido a que se ha vuelto frecuente que proyectos de ley con fines meritorios o plausibles terminen generando mayores problemas públicos y administrativos que aquellos que se plantean resolver.</p> <p>Aunque conocemos de manera directa las necesidades que se requieren para cumplir los compromisos adquiridos y planteados en el Acuerdo de Final, como ponentes y representantes a la Cámara observamos necesario que desde el Congreso de la Republica se insista en erigir un marco normativo armónico, coherente, y ordenado para el campesinado y el sector Agropecuario colombiano; labor que debe estar guiada por la evidencia científica y los principios de nuestro Estado Social de Derecho.</p>
<p>De esta manera es necesario reiterar que el Ministerio cuenta actualmente con varios fondos y programas cuyos objetivos atañen directamente con el objetivo y propósito del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA); dentro de los que podemos encontrar i) el Fondo de Fomento Agropecuario que impulsa las actividades que contribuyen al desarrollo del sector Agropecuario, Pesquero, de Acuicultura y de Desarrollo Rural; ii) el Fondo de Fomento para la Mujer Rural (FOMMUR) que tiene como objetivo apoyar a las mujeres rurales y sus organizaciones; iii) los programas de Alianzas Productivas y iv) Campo Emprende o los programas a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural.</p> <p>Creemos que la propuesta legislativa no presenta la capacidad técnica suficiente que permita aducir su pertinencia y relevancia, puesto que como se observó, su conveniencia y viabilidad resultan fortuitas. Del análisis realizado no se puede establecer concretamente su costo beneficio, por lo cual, el presente informe de ponencia sugiere su archivo.</p> <p>Es por todas estas razones que consideramos que, aunque bien intencionado, el Proyecto de Ley No. 044 de 2021 Cámara “por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso de los pequeños productores y fortalezcan la producción nacional.”, resulta técnica y jurídicamente inviable.</p> <p>Esperamos haber cumplido con el honoroso encargo de la mesa directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes, quedamos atentos a cualquier observación adicional que sea requerida.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  CIRO FERNANDEZ NUÑEZ Representante a la Cámara por Santander Ponente </div> <div style="text-align: center;">  NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara por Antioquia Ponente </div> </div>	<p>8. PROPOSICIÓN</p> <p>Por los argumentos plasmados anteriormente, nos permitimos presentar ponencia negativa y solicitamos a los Honorables miembros de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de Ley No. 044 de 2021 Cámara “por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso de los pequeños productores y fortalezcan la producción nacional”.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  CIRO FERNANDEZ NUÑEZ Representante a la Cámara por Santander Ponente </div> <div style="text-align: center;">  NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara por Antioquia Ponente </div> </div>

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE PROYECTO NÚMERO 068 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se establecen directrices para mejorar el acceso a los hogares más vulnerables de los productos de primera necesidad y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., Octubre 25 de 2021</p> <p>Doctor JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ Secretario Comisión Quinta Constitucional Permanente Cámara de Representantes</p> <p>Ref. Informe de ponencia para Primer debate del Proyecto de Proyecto 068 de 2021 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARA MEJORAR EL ACCESO A LOS HOGARES MÁS VULNERABLES DE LOS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", autor Honorable Representante EDWIN FABIÁN ORDUZ DÍAZ.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, se rinde informe de ponencia para Primer debate del Proyecto 068 de 2021 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARA MEJORAR EL ACCESO A LOS HOGARES MÁS VULNERABLES DE LOS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES",</p> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>De acuerdo con el Autor, el objeto del presente proyecto de ley es adoptar medidas tendientes a garantizar el bienestar de los consumidores y productores más vulnerables, con el fin de evitar que se generen precios significativamente altos para productos de primera necesidad y se ajuste la distribución equitativa de los productos agropecuarios, a fin de mitigar los impactos negativos como consecuencia de las variaciones del mercado.</p>	<p>No obstante, el texto incluye medidas tendientes a la regulación, control y vigilancia de los productos que el mismo proyecto denomina como de Primera Necesidad, y en el mismo sentido establece acciones de regulación de precios y en general de condiciones de oferta de los mismos productos.</p> <p>2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Esta iniciativa consta de los siguientes artículos.</p> <p>La iniciativa cuenta con 11 artículos, incluida la vigencia, distribuidos de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 1: objeto del proyecto</p> <p>Artículo 2: Facultades al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para fijar el listado de productos de primera necesidad los cuales serán sujetos de regulación de precios.</p> <p>Artículo 3: Facultades al Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE para recolectar la información de precios al consumidor de los precios de primera necesidad y obliga a los agentes y actores de la cadena de producción a suministrar la información.</p> <p>Artículo 4: Señala la ruta de seguimiento estadístico para el precio final de los productos de primera necesidad</p> <p>Artículo 5: Publicación de precios promedio de productos de primera necesidad.</p>
<p>Artículo 6: Facultades a la Superintendencia de Industria y Comercio para que de manera oficiosa realice la inspección vigilancia, control y sanción de las irregularidades en los precios e insumos de estos productos.</p> <p>Artículo 7: Facultades al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el marco de sus competencias sectoriales adopten medidas para prevenir especulación, acaparamiento y usura de los productos de primera necesidad.</p> <p>Artículo 8: Colaboración armónica entre las instituciones para variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos.</p> <p>Artículo 9. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijará precios base para la compra de cosechas el cual deberá garantizar se satisfaga los costos de producción de la cosecha y establecerá un margen mínimo de rentabilidad.</p> <p>Artículo 10. Facultades al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para establecer la inclusión de productos transformados en el listado de primera necesidad.</p> <p>Artículo 11 Vigencia</p> <p>3. CONSIDERACIONES</p> <p>Las consideraciones de la postura de libre mercado, establecen que el mercado mismo mediante la ley de la oferta y demanda, es el que se encarga de regular los precios de los bienes y servicios que se ofrecen.</p> <p>Han existido en el mundo escenarios en virtud de los cuales producto de la especulación de precios o como mecanismo de protección de garantías ciudadanas</p>	<p>el Estado ha intervenido en la determinación de los precios con consecuencias claramente negativas sobre la economía, y que terminan afectando a los productores agropecuarios.</p> <p>En los casos en los que el Estado ha decidido frente a la fijación de un precio máximo sobre un producto, la oferta se reciente dejando claras consecuencias negativas, teniendo en cuenta que hace menos atractiva su producción, así que los capitales de inversión dirigen sus recursos a sectores donde los precios no obedezcan a elementos artificiales sino al libre movimiento de la oferta y la demanda.</p> <p>Al tiempo que la oferta se reciente por el control de precios, la demanda se puede ver estimulada por la existencia de un precio más razonable y asequible para el consumidor, de modo que se produce un exceso de demanda frente a la oferta, lo que se supondría debería redundar en un incremento de precios que deberían llevar a que en un momento dado se pueda alcanzar nuevamente un nivel óptimo o punto de equilibrio, situación que no se dará precisamente por el control de precios.</p> <p>Al resentirse la oferta al tiempo que se incrementa la demanda, a pesar de que se presenta una posible escasez, esta escasez no redundará en un incremento de precios que sería lo normal, debido precisamente a la mano del estado que impide un libre desarrollo del mercado, puesto que restringe uno de los factores que lo dinamiza, que es el precio.</p> <p>Si bien los instrumentos predominantes de la política de precios agrícolas son los macroeconómicos, también existen políticas sectoriales que pueden afectar a los precios reales recibidos por los productores. El instrumento más obvio de la política de precios son los precios administrados o controles directos de precios. Aunque se han utilizado en muchos países, más para los alimentos que para otros productos, van cayendo en desuso a medida que se reforman las políticas.</p> <p>Un problema fundamental de los esquemas de precios administrados es que resulta imposible que un organismo centralizado sopesa continuamente y de forma precisa el equilibrio entre la oferta y la demanda y, por lo tanto, al precio administrado existe casi siempre un exceso de oferta o de demanda. Una oferta excesiva probablemente significa que en la realidad los productores recibían menos que el equivalente al productor del precio administrado, o que el gobierno acumulará</p>

costosos inventarios del producto. A través de los canales informales, los consumidores también podrán pagar menos. Una demanda excesiva se traduce en "colas", el síntoma clásico de la escasez. Debe recordarse que un papel básico de los precios es equilibrar la oferta y la demanda, para lo cual deben ser flexibles.

Cuando se fijan los precios, el único elemento del proceso de mercadeo que puede variar es la cantidad, de manera que todos los impactos sobre el sistema (variación de cosechas, disminución de la demanda global de la economía, etc.) se convierten en fluctuaciones de cantidades, exacerbando de esta manera los problemas ocasionales de excedentes y escasez.

Otro problema con esta política es que para poder sostener los precios fijos, se necesita controlar el comercio. Una clase de intervención en el mercado crea otra. Por esta razón, las importaciones a menudo no alivian la escasez temporal: los gobiernos usualmente no reaccionan con suficiente rapidez para modificar los controles al comercio, tomando en cuenta el tiempo que se requiere para la llegada de las importaciones. Además, los intentos para resolver los excedentes y la escasez creados por los controles de precios pueden generar corrupción y mercado negro.

Debe notarse que los precios administrados casi siempre se usan en favor de los consumidores, más que de los productores, especialmente en alimentos básicos tales como cereales, productos lácteos y aceites comestibles.

Aparte de estos problemas operacionales, hay una dificultad más fundamental con los controles de precios: casi siempre conducen a una mala asignación de recursos en el sentido de sobre o subinversión en la producción de los bienes sujetos a controles. Los precios de mercado no sólo equilibran la oferta y la demanda; si el comercio exterior es libre, también estimulan que la oferta alcance el nivel indicado por las ventajas comparativas del país. El contra-argumento que a veces se esgrime es que la presencia de oligopolios y monopolios en el procesamiento de alimentos requiere la imposición de controles de precios; pero no hay seguridad de que los precios administrados se aproximen más a los del mercado competitivo, especialmente porque están sujetos a influencias políticas. Existen otras respuestas de política para el problema de los monopolios y oligopolios, como se ilustra más adelante.

Por todas estas razones, los controles de precios a menudo empeoran los problemas de escasez de oferta, anulando en el largo plazo los intentos de controlar la inflación mediante el uso de ese instrumento. Un estudio sobre la transición de economías planificadas a economías de mercado en Europa Oriental concluyó que "la liberalización de los precios resulta en menor inflación que la de las políticas de control de los precios"

Un caso especial de precios administrados es la fijación de precios uniformes en todo el territorio del país, como se ha hecho en Zambia, Perú y otros países. Esta política trata de lograr que el precio de un bien sea igual en todas las regiones del país, mediante decreto administrativo. La falacia de este tipo de fijación de precios es que pretende suprimir los costos de transporte y mercadeo necesarios para desplazar los productos de regiones con excedentes a regiones con carestía. Al no permitir que se reflejen en los precios de los productos según localidades, estos costos tienen que ser pagados por algún otro: el gobierno, los productores o los consumidores. Si el gobierno paga, usualmente toma el control del proceso de mercadeo, para lo cual no está suficientemente calificado. Si el costo se carga a los productores o consumidores, a través del precio establecido, los productores usualmente son los que lo pagan y eso implica un incentivo negativo para la producción. Por otro lado, si el precio en las regiones productoras se establece a niveles artificialmente altos, puede generarse un excedente. A menudo los excedentes pueden sólo exportarse a costa del presupuesto público, ya que el precio al productor puede ser más alto que el precio internacional equivalente, tomando en cuenta los márgenes para el transporte y mercadeo.

No podemos legislar en la regulación de los precios del mercado con políticas que perjudiquen a los pequeños y medianos productores quienes son los que producen el 70% de los alimentos que consumimos en el país. De la mano del Gobierno Nacional, el Congreso de la República ha venido adelantando leyes que permitan que nuestros productores puedan reducir los costos de producción, la intermediación y garantizar el mercado, lo que repercute favorablemente en el precio final que paga el consumidor.

Como ponentes consideramos que la mejor manera de contribuir a mejorar la calidad de vida de los colombianos, y el acceso a productos con precios justos

donde los productores tengan un margen de ganancia razonable, es en la reducción del costo de los agro insumos.

El sector agropecuario es determinante en el crecimiento económico de Colombia, al ser nuestro país predominantemente rural. Desde el Congreso de la República se deben incentivar y proyectar herramientas que permitan su estabilidad en la economía, y el reconocimiento de ser un sector generador de empleo y lo más importante el que nos garantizó la seguridad alimentaria en el tiempo de la mayor crisis y confinamiento con la pandemia del COVID 19.

Hemos querido en este informe de ponencia, proyectar el impacto de lo que podría ser la aplicación de esta iniciativa presentando un análisis del sector arrocero, uno de los productos primarios y básicos de la canasta familiar, y ver cuál es su situación real y cómo se afectaría con la regulación de precios propuesta. Las cifras son tomadas de FEDEARROZ¹, las cuales son:

VALORACION NOMINAL POR RUBROS DE LOS COSTOS DEL ARROZ RIEGO DESDE 2011 HASTA 2021 SEMESTRE I EN COLOMBIA COSTOS POR HECTÁREA EN PESOS COLOMBIANOS ZONAS NAZIONALES

Año	Asistencia Técnica	Arrendos y Siembra	Riego	Fertilizantes	Protección al Cultivo	Recolección y Transporte	Otros	Total
2011	39,528	807,282	917,025	408,542	385,637	559,281	491,264	3,807,569
2012	29,789	829,880	948,090	299,381	2,011,381	451,341	327,007	4,112,059
2013	40,355	896,107	1,013,433	436,389	922,887	809,451	555,113	3,565,662
2014	43,874	912,933	964,902	499,461	942,704	828,320	622,498	3,922,712
2015	45,761	895,833	1,034,917	446,070	1,018,200	745,826	574,512	4,936,009
2016	49,478	960,379	1,099,027	488,049	1,028,144	922,848	607,302	5,497,037
2017	50,559	1,040,652	1,044,821	500,878	1,011,460	1,064,048	678,023	5,497,037
2018	34,424	1,129,749	1,028,200	341,020	2,040,277	1,089,888	722,376	6,365,044
2019	57,938	1,126,559	1,073,615	374,632	2,128,290	1,059,915	682,589	6,343,650
2020	55,031	1,266,930	1,284,834	504,099	1,393,200	1,181,918	682,581	6,952,593

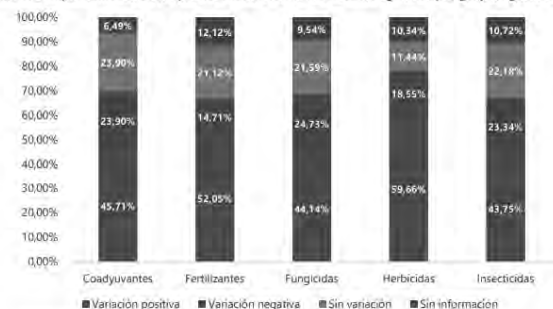
Fuente: Federación de Arroceros.

Ahora bien, según una publicación del 2 de marzo de 2021 de la revista SEMANA² indica que los precios de los insumos para los productores agrícolas están por las nubes, esto resulta preocupante ya que, según el presidente de la SAC, los costos

de los insumos pueden representar el 25%, 30% y hasta el 40% del costo total del producto.

El DANE nos muestra cifras del comportamiento de los precios de los fertilizantes y de insumos agrícolas para la protección de los cultivos, dichas cifras deben mirarse como una variación positiva para los comerciantes de estos productos, pero esa variación positiva de ese sector representa una variación negativa para los productores agrícolas, pues los precios de esos productos aumentaron considerablemente. Las tablas que reflejan esto del DANE son:

Gráfico 1. Comportamiento de los precios minoristas de los insumos agrícolas por grupo, agosto de 2021

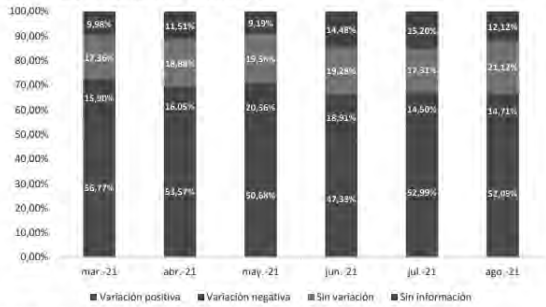


Fuente: DANE, SIPSA.

¹ <http://www.fedearroz.com.co/new/costos.php>

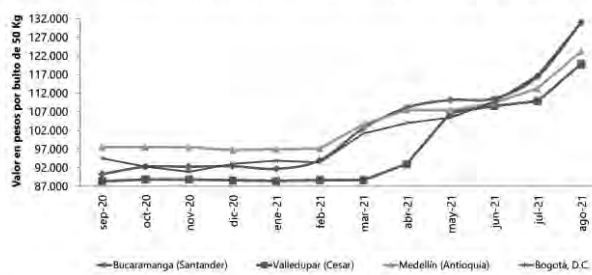
² <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/susto-en-el-agro-precios-de-los-insumos-estan-por-las-nubes/202134/>

Gráfico 6. Comportamiento de los precios minoristas de los insumos del grupo fertilizantes, enmiendas y acondicionadores de suelo, marzo - agosto (2021)



Fuente: DANE, SIPSA.

Gráfico 7. Comportamiento de los precios del fertilizante 15-15-15, septiembre (2020) - agosto (2021)



Fuente: DANE, SIPSA.

Teniendo claro los costos de producción del arroz es clave saber cómo ha sido el comportamiento del precio del arroz en los últimos años y que según FEDEARROZ³ es el siguiente:

PRECIO PROMEDIO MENSUAL ARROZ PAGO VENDEDOR EN COLOMBIA PESOS / TONELADA 2013 - 2021

Mes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Enero	835.286	872.900	1.136.756	1.275.756	1.051.026	875.271	961.226	1.415.771	1.075.714
Febrero	856.929	894.816	1.114.857	1.174.750	1.078.286	898.089	988.000	1.393.887	1.033.687
Marzo	832.829	811.864	1.345.429	1.334.829	1.038.148	810.928	982.575	1.598.075	1.024.266
Abril	922.836	921.857	1.282.514	1.248.235	1.003.971	819.448	1.010.408	1.812.400	1.023.930
Mayo	838.714	818.938	1.210.768	1.109.149	881.478	848.897	1.034.171	1.805.648	982.280
Junio	324.234	317.229	1.123.407	1.089.429	937.329	950.000	1.049.071	1.427.243	982.088
Julio	709.872	918.006	1.090.429	1.072.607	917.229	926.026	1.072.206	1.320.514	929.429
Agosto	894.837	821.534	1.288.788	1.049.243	894.871	926.866	1.368.500	1.188.426	988.701
Septiembre	893.808	819.894	1.129.271	1.088.286	985.148	841.157	1.094.484	1.188.284	
Octubre	876.442	810.231	1.187.714	1.062.572	898.877	847.000	1.122.243	1.192.107	
Noviembre	885.748	810.208	1.183.818	1.071.029	877.418	847.837	1.233.784	1.180.571	
Diciembre	870.868	841.371	1.247.429	1.058.143	884.571	846.429	1.298.071	1.275.971	

Luego de tener claro los costos de producción y el precio de uno de los productos de primera necesidad es importante también resaltar las cifras de producción, importación y exportación del arroz, las cuales son:

1. Producción de Arroz en Colombia⁴:

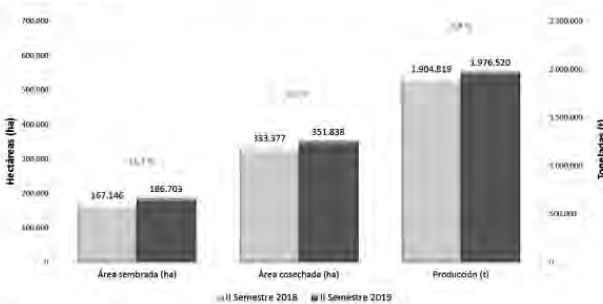
³ <http://www.fedearroz.com.co/new/precios.php>

⁴ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuaria/encuesta-de-arroz-mecanizado>

Encuesta Nacional de Arroz Mecanizado (ENAM)

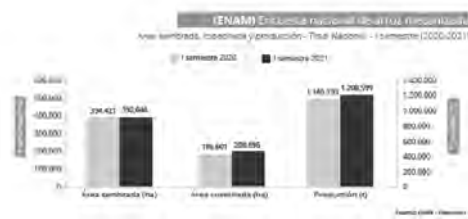
II Semestre 2019

Gráfico 1. Área sembrada, cosechada y producción de arroz mecanizado Total nacional II Semestre 2018 - 2019



Fuente: DANE-FEDEARROZ. Nota: Los porcentajes indican la variación anual.

En el primer semestre de 2021 la estimación total nacional del área sembrada en arroz mecanizado fue 392.648 hectáreas. Esto corresponde a 1.773,6 hectáreas menos que el área sembrada en el primer semestre de 2020 (394.421 hectáreas), indicando una variación negativa de 0,4%.



2. Importaciones de arroz a Colombia según FEDEARROZ⁵:

⁵ <http://www.fedearroz.com.co/new/importaciones.php>

**IMPORTACIÓN DE ARROZ A COLOMBIA
DESDE 2000 HASTA 2021**

Año	Arroz Blanco (Tm)	Arroz Equivalente Paddy Seco (Tm)
2000	55.424	50.225
2001	119.579	172.279
2002	42.842	96.830
2003	44.771	69.870
2004	61.805	128.437
2005	52.111	46.907
2006	197.022	202.745
2007	193.296	206.040
2008	29.535	45.422
2009	104.082	134.227
2010	6.298	8.884
2011	21.736	51.808
2012	112.377	141.460
2013	249.812	219.545
2014	90.817	127.679
2015	282.242	397.642
2016	176.122	399.509
2017	110.184	186.188
2018	103.860	130.526
2019	198.893	277.049
2020	227.411	326.308

Fuente: Cálculos elaborados por la División de Investigaciones Económicas con base en Aprobac, Red de Informes y Compendio del Sector Agrario.

3. Exportaciones de arroz desde Colombia⁶:

⁶ <https://repositorio.uniagustiniana.edu.co/bitstream/handle/123456789/1283/FajardoSalamanca-ChristianDavid-2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (pagina 56)

11.3 Exportaciones de arroz



Figura 21. Valor de exportaciones de arroz (2013-2018) (Cifras expresadas en miles). Elaboración propia datos de Trade Map.

En la gráfica anterior se puede observar que el valor de las exportaciones de arroz en Colombia ha pasado de USD 40 a USD 1.560 entre el 2013 y el 2018. Mostrado un crecimiento absoluto de 3.800 %. También se puede evidenciar que su tasa promedio anual de crecimiento es 162.6%.

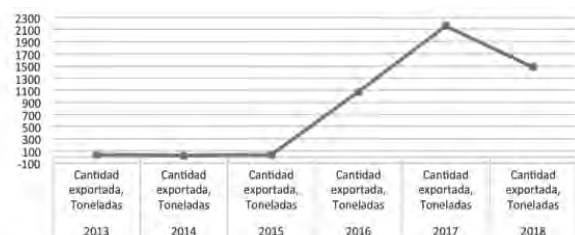


Figura 22. Cantidades exportadas de arroz (2013-2018) (Cifras expresadas en miles). Elaboración propia datos de Trade Map.

Como se puede observar en la gráfica anterior las exportaciones de arroz han pasado de 29 toneladas a 1474 toneladas, entre los años 2013 a 2018. Es decir que se evidencia un crecimiento absoluto de 4.982 %. Durante el periodo de tendencia la cual es creciente.

Ahora bien, teniendo en cuenta los análisis realizados de manera previa resulta importante mostrar también cual es el consumo de este producto (arroz) en Colombia, ya que de acuerdo con FEDEARROZ hay un consumo del producto percapita, el cual consiste en la cantidad que consume cada uno de los habitantes de un país de acuerdo con la cantidad producida del producto, para el arroz esas cifras son:

**CONSUMO DE ARROZ EN COLOMBIA
DESDE 2000 HASTA 2021**

Kg.

Año	Consumo Percapita Urbano	Consumo Percapita Rural	Consumo Percapita Total
2000	38.00	44.00	46.00
2001	37.00	39.00	39.00
2002	40.98	47.93	42.76
2003	39.02	47.15	41.23
2004	39.19	41.90	41.03
2005	37.39	40.28	36.11
2006	37.44	44.83	38.12
2007	38.00	44.00	29.00
2008	38.00	46.00	46.00
2009	37.14	47.03	39.62
2010	37.14	47.03	36.62
2011	37.14	47.03	39.62
2012	37.14	44.37	39.62
2013	37.14	44.37	39.62
2014	39.00	46.80	41.60
2015	36.40	44.20	29.00
2016	38.82	46.93	41.00
2017	40.16	44.20	41.34
2018	39.78	50.70	42.38
2019	40.04	52.24	42.80
2020	44.20	52.00	46.02

Fuente: Cálculos elaborados por la División de Investigaciones Económicas con base en Aprobac, Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos - ENCA, Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos - ENCA.

Una vez conocido el estudio de mercado, tanto de producción como de distribución de un producto de primera necesidad como lo es el arroz, resulta importante resaltar las siguientes conclusiones:

1. El costo de producción del arroz si bien tiene muchos factores que influyen, los más importantes son fertilizantes y protección al cultivo, ya que si lográramos estabilizar primero los costos de estos insumos para el sector agrícola, lográramos no solo reducir los costos de producción de los productos de primera necesidad sino también que lográramos aumento en producción en todo el territorio Colombiano, pues ya sería mucho más rentable para que los productores se dediquen al cultivo de estos productos. Es decir que el aumento en los precios de los fertilizantes y productos para la protección del cultivo generan unas externalidades negativas que indudablemente impactan el mercado de los productos de primera necesidad.

- En cuanto a las importaciones de los productos de primera necesidad, que son las que se podrían afectar el precio del mercado de esos productos a nivel nacional, podemos identificar que en relación con el arroz las importaciones frente al años 2016 bajaron cada año hasta el año 2019 y solo incrementaron las importaciones en el año 2020.
- El Dr. Edwin Fabian Orduz Díaz en su proyecto de Ley que nos encontramos debatiendo dijo que "Las exportaciones proporcionan una salida a los excedentes de oferta", partiendo de este supuesto, en el mercado del arroz vemos que entre 2015 y 2017 aumentaron y en 2018 si bien tuvieron una baja no alcanzo los niveles que habian antes del 2015, por lo consiguiente es necesario primero estabilizar los precios de los fertilizantes y protección al cultivo para aumentar la producción interna de los productos de primera necesidad no solo para suplir la demanda interna sino para hacer mas competitivo el mercado Colombiano a nivel internacional.
- En cuanto al consumo percapita es importante identificar que este indicador ha aumentado y que si bien requiere ser estimulado para aumentar su consumo, producción y distribución en el mercado Colombiano, para poder conseguir también la estabilización de los productos de primera necesidad resulta primordial estabilizar los costos de los fertilizantes y de los productos para la protección de los cultivos ya que estos pueden influir hasta en un 40% del precio total de los productos de primera necesidad. Muchos de estos productos son importados y realmente son los que influyen en el costo de los productos agrícolas y por eso resulta importante estabilizar primero el costo de los fertilizantes y productos para la protección de cultivos para poder hacer más rentable el sector agrícola.

Complemento información:

- La Canasta Familiar** son todos los bienes y servicios que consumen en los hogares colombianos, "los criterios para seleccionarlos y los eventuales

cambios que ésta presenta, reflejan los hábitos de consumo de los hogares colombianos".

- "La Canasta Básica" hace referencia al conjunto de alimentos de primera necesidad que es posible adquirir con un salario mínimo por una familia colombiana".
- Variación en Productos de primera necesidad⁸ para el año 2020:



Tabla 1: Agosto 25 a Septiembre 1 – Principales variaciones de precios por entidad administrativa y distribuidor

Producto	Municipio	Distribuidor	Variación
Arroz	Soacha	Cencosud Colombia	85,7%
Jabón de tocador	Bucaramanga	Almacenes Éxito	60,0%
Leche larga vida	Girón	Autoservicio La Quinta	72,7%
Acetaminofén	Barrancabermeja	Unión de Droguistas	71,4%
Arveja	Rionegro	Supertiendas y Droguerías Olímpica	71,4%
Azúcar	Buga	Cencosud Colombia	60,0%
Huevo	Girardot	Cencosud Colombia	54,8%
Cebolla cabezona	Medellín	Almacenes Éxito	50,0%
Guantes	Chía	Farmatodo	50,0%
Naranja	Bucaramanga	Almacenes Éxito	50,0%

Fuente: GEE-SIC. Datos tomados del DANE

- Variación en Productos de primera necesidad para el año 2021¹⁰:

⁷ <https://www.invamer.com.co/es/articulo/Que-es-la-canasta-familiar>

⁸ <https://www.invamer.com.co/es/articulo/Que-es-la-canasta-familiar>

⁹ <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/102020/21.%20An%C3%A1lisis%20de%20la%20variación%20de%20precios%20Decreto%20507%20de%202020%20-%20XXI.pdf>

¹⁰ https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/012021/39_AnálisisDeLaVariaciónDePreciosParaProductosdePrimeraNecesidad-Decreto507de2020.pdf

Tabla 1: Diciembre 29 a Enero 5 – Principales variaciones de precios por entidad administrativa y distribuidor

Producto	Municipio	Distribuidor	Variación
Jabón de tocador	Neiva	Cencosud Colombia	125,6%
Desinfectante	Bucaramanga	Almacenes Éxito	100,0%
Arveja	Bogotá D.C.	Supertiendas y Droguerías Olímpica	76,6%
Azúcar	Rionegro	Supertiendas y Droguerías Olímpica	66,7%
Naranja	Duitama	Grupo Inversionista Parra Isaza	66,7%
Leche larga vida	Palestina	Comercializadora Mercaldas	62,2%
Guantes	Bogotá D.C.	Cencosud Colombia	61,5%
Acetaminofén	Anapoima	Caja Colombiana de Subsidio Familiar	50,0%
Papa criolla	Palestina	Comercializadora Mercaldas	50,0%
Papa negra	Manizales	Comercializadora Mercaldas	50,0%

Fuente: GEE-SIC. Datos tomados del DANE

- "En la canasta hay 98 productos que están gravados con la tarifa general del 19 %, sobre otros 10 se cobra el 5 % y hay 73 más que hacen parte del grupo de exentos o excluidos"¹¹. Estos datos son según la DIAN.
- "Según los investigadores del centro de política fiscal de la U. Nacional encontraron que el peso de lo que asignan en alimentos es del 22,10% para los más pobres, el 20,56% para los vulnerables, el 14,57% para la clase media y el 7,51% para las familias de ingresos altos"¹².
- La composición de riqueza y pobreza en los hogares colombianos se concentra de la siguiente manera: "los hogares de la clase media (44%), seguido por los de la vulnerable (26%), los hogares en pobreza (19%) y, finalmente, los de la clase alta (11%)"¹³.

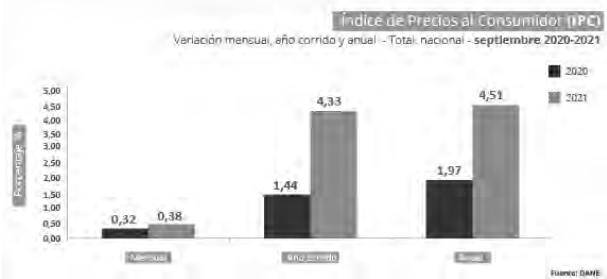
¹¹ <https://www.semana.com/finanzas/impuestos/articulo/ojo-a-los-productos-de-la-canasta-familiar-que-hoy-no-tienen-iva/202112/>

¹² <https://www.portafolio.co/economia/iva-a-toda-la-canasta-familiar-afectaria-mas-a-las-clases-media-y-baja-548191>

¹³ <https://www.portafolio.co/economia/iva-a-toda-la-canasta-familiar-afectaria-mas-a-las-clases-media-y-baja-548191>

- "Es importante saber que el IPC son las variaciones que tienen los bienes y servicios que consumen los hogares en un determinado tiempo y con esto se refleja el comportamiento de la inflación de un país"¹⁴.
- "Inflación anual del IPC: 4,51%, septiembre de 2021"¹⁵.
- Datos del IPC a septiembre de 2021¹⁶:

En septiembre de 2021 la variación mensual del IPC fue 0,38%



- Gracias a las políticas públicas que ha desarrollado el Gobierno Colombiano, se ha logrado reducir la inseguridad alimentaria entre agosto y noviembre de 2020, tal y como lo muestra la siguiente tabla¹⁷:

¹⁴ https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_ipc.pdf

¹⁵ <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inflacion-total-y-meta>

¹⁶ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/informacion-tecnica>

¹⁷ https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas_politica_publica_SEGURIDAD%20ALIMENTARIA_14_04_21_v5.pdf

Gráfica 1. Indicadores de seguridad alimentaria por grupos étnicos.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de encuesta RECOVR.

- El Gobierno Nacional tiene desde finales del año 2018 una política pública que se llama "Agricultura por Contrato"¹⁸, donde se busca poner en contacto al campesino y los productores con la industria de alimentos y comercializadores para eliminar los intermediarios en la agricultura que encarecían los productos agrícolas.
- La política "Agricultura por Contrato" ya cuenta "con 135.000 beneficiarios que vendieron sus cosechas de manera directa por más de \$1,2 billones"¹⁹.
- "En estos momentos, los 135.000 productores que están en "Agricultura por Contrato", pertenecen en su mayoría a cadenas productivas de frutas y hortalizas (27% de participación); café (18%), pesca (16%), cacao (12%), leche y derivados (7%), entre otros"²⁰.

¹⁸ [https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ya-son-135-000-productores-que-vendieron-sus-cosechas-sin-intermediarios-con-%E2%80%98Agricultura-por-Contrato%E2%80%99-por-\\$1,2-billones.aspx](https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ya-son-135-000-productores-que-vendieron-sus-cosechas-sin-intermediarios-con-%E2%80%98Agricultura-por-Contrato%E2%80%99-por-$1,2-billones.aspx)

¹⁹ [https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ya-son-135-000-productores-que-vendieron-sus-cosechas-sin-intermediarios-con-%E2%80%98Agricultura-por-Contrato%E2%80%99-por-\\$1,2-billones.aspx](https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ya-son-135-000-productores-que-vendieron-sus-cosechas-sin-intermediarios-con-%E2%80%98Agricultura-por-Contrato%E2%80%99-por-$1,2-billones.aspx)

²⁰ [https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ya-son-135-000-productores-que-vendieron-sus-cosechas-sin-intermediarios-con-%E2%80%98Agricultura-por-Contrato%E2%80%99-por-\\$1,2-billones.aspx](https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ya-son-135-000-productores-que-vendieron-sus-cosechas-sin-intermediarios-con-%E2%80%98Agricultura-por-Contrato%E2%80%99-por-$1,2-billones.aspx)

- "Los Departamentos en donde más se han vinculado los campesinos y productores a la política de "Agricultura por Contrato" son Antioquia (14%), Santander (8%), Boyacá (6%), Cauca (6%) y Caldas (5%)"²¹.
- "En el año 2020 el cierre de hoteles, restaurantes y cafeterías redujo entre 30 y 40 % el consumo de papa en el país"²².
- "Los representantes del sector de la papa son enfáticos en que no hay sobreproducción, sino una caída en el consumo —por el canal horeca (colegios, universidades, hoteles, restaurantes), según Fedepapa, se consume cerca del 30 % de la papa en el país"²³.

4. JUSTIFICACION

La pandemia permitió la continuidad de la producción de alimentos, sin embargo, la disminución de ingresos de algunos ciudadanos afectó significativamente su demanda, lo que provocó además de una reducción en la ingesta de alimentos desde julio de 2020 en los hogares —según la Encuesta Pulso Social del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE—.

La solución mas apropiada para la problemática de volatilidad de precios es la estrategia Coseche, venda a la fija, un esquema de agricultura por contrato para que los pequeños y medianos productores agrícolas vendieran sus productos directamente a compradores de la industria alimentaria y a grandes superficies de manera anticipada, para reducir la volatilidad de los precios y los riesgos en el proceso de comercialización agropecuaria.

Además de los esfuerzos que lideran el Gobierno Nacional y los gremios del país para transformar el agro en Colombia, las acciones también deben enfocarse en las rigideces financieras y productivas que enfrentan los agricultores, pues por sí solos no cuentan con la capacidad de respuesta para entrar en cadenas de valor más modernas.

²¹ [https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ya-son-135-000-productores-que-vendieron-sus-cosechas-sin-intermediarios-con-%E2%80%98Agricultura-por-Contrato%E2%80%99-por-\\$1,2-billones.aspx](https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ya-son-135-000-productores-que-vendieron-sus-cosechas-sin-intermediarios-con-%E2%80%98Agricultura-por-Contrato%E2%80%99-por-$1,2-billones.aspx)

²² <https://www.elespectador.com/economia/el-sos-del-sector-papero-por-bajos-precios-para-el-productor-articulo/>

²³ <https://www.elespectador.com/economia/el-sos-del-sector-papero-por-bajos-precios-para-el-productor-articulo/>

El agro colombiano ha tenido históricamente grandes problemáticas asociadas a la intermediación, las afectaciones derivadas de los precios de los agro insumos y en general las dificultades asociadas al conflicto armado que ralentizó la comercialización de productos. No obstante la regulación de precios termina siendo un agravante a este problema, razón por la cual el presente proyecto de ley termina incluso agravando la situación de los agricultores.

Los índices de pobreza y marginalidad del sector rural son superiores a los de la parte urbana, por lo que hablar de hogares vulnerables es hablar de nuestros campesinos y pobladores rurales, los cuales buscan ser beneficiados con la iniciativa de regular los precios de los productos de primera necesidad a costa de su propio beneficio, pues es la misma población la que depende económicamente y se sustenta con la producción de estos alimentos, por lo que no encontramos coherencia en buscar un alivio económico a los consumidores afectando a la cadena productiva, más cuando no son claras las herramientas de protección y apoyo desde el Gobierno Nacional, y bajo el entendido que los precios obedecen a una dinámica del mercado como lo es la oferta y la demanda.

5. FUNDAMENTO JURIDICO

CONSTITUCIONALES

ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

ARTÍCULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

LEGALES

Ley 101 de 1993

ARTÍCULO 6o. En desarrollo del artículo 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y su comercialización. Para este efecto, las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general, deberán ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural.

ARTÍCULO 7o. Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción.

PARÁGRAFO. La Comisión Nacional Agropecuaria creada por la presente ley, emitirá concepto con relación a las áreas de aplicación, productos y montos de los incentivos y apoyos establecidos en el presente artículo.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicitarle a la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, **ARCHIVAR** el

Proyecto de Ley 068 de 2021 "Por medio del cual se establecen directrices para mejorar el acceso a los hogares más vulnerables de los productos de primera necesidad y se dictan otras disposiciones"

De los Honorables Representantes



JUAN ESPINAL
 Coordinador Ponente
 Representante a La Cámara por Antioquia



CRISANTO PISSO MAZABUEL
 Representante a La Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establecen alivios económicos a favor de los jóvenes, se generan algunas medidas para superar las barreras de acceso al mercado laboral y se promueve el emprendimiento juvenil.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2021 CÁMARA

por el cual se promueve la contratación de jóvenes y se dictan otras disposiciones.

<p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 126 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE LOS JÓVENES, SE GENERAN ALGUNAS MEDIDAS PARA SUPERAR LAS BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL Y SE PROMUEVE EL EMPRENDIMIENTO JUVENIL" ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 154 DE 2021 CÁMARA "POR EL CUAL SE PROMUEVE LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>De acuerdo con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión III de la Cámara de Representantes, presentamos ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 126 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen alivios económicos a favor de los jóvenes, se generan algunas medidas para superar las barreras de acceso al mercado laboral y se promueve el emprendimiento juvenil" acumulado con el Proyecto de Ley No. 154 de 2021 Cámara "Por el cual se promueve la contratación de jóvenes y se dictan otras disposiciones".</p> <p>El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Competencia. 2. Antecedentes legislativos y trámite. 3. Síntesis. 4. Fundamentos jurídicos. 5. Consideraciones de los ponentes. 6. De los Conceptos institucionales. 7. Conflicto de Interés. 8. Articulado propuesto y pliego de modificaciones. 9. Proposición con que termina el informe de ponencia. <p>1. COMPETENCIA.</p> <p>La Comisión III Constitucional Permanente es competente para conocer de los proyectos de ley objeto del presente informe ponencia, de acuerdo con el tema abordado por ambas iniciativas. Esto, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 754 de 2002.</p> <p>2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y TRÁMITE.</p> <p>El Proyecto de Ley No. 126 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen alivios económicos a favor de los jóvenes, se generan algunas medidas para superar las barreras de acceso al mercado laboral y se promueve el emprendimiento juvenil" fue radicado ante</p>	<p>la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 22 de julio de 2021 y se publicó en la Gaceta No. 959 de 2021. Por su parte, el Proyecto de Ley No. 154 de 2021 Cámara "Por el cual se promueve la contratación de jóvenes y se dictan otras disposiciones" fue radicado el 29 de julio del presente año y publicado en la Gaceta 1025 de 2021.</p> <p>Posteriormente, ambos proyectos fueron acumulados por la Comisión III de Cámara según los artículos 151 y 152 de la Ley 5 de 1992, que además designó a los Honorables Representantes Salim Villamil Quessep y Enrique Cabrales Baquero (Coordinadores), Yamil Hernando Arana Paduai, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Wadith Alberto Manzur Imbett, Erasmo Elías Zuleta Bechara y David Ricardo Racero Mayorca como Coordinadores y Ponentes para primer debate, designación notificada por correo electrónico el pasado 10 de septiembre de 2021.</p> <p>El 11 de octubre de 2021, el H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara presentó renuncia a su designación como ponente de la presente iniciativa legislativa por encontrarse inmerso en un conflicto de intereses con relación al artículo 4 del Proyecto de Ley 154 de 2021 Cámara.</p> <p>Así las cosas, los ponentes solicitaron concepto sobre el contenido de los proyectos de ley objeto del presente informe a las siguientes entidades: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y Red Nacional de Cámaras de Comercio CONFECÁMARAS el pasado 22 de septiembre de 2021. Vencido el plazo para rendir informe de ponencia para primer debate sin que se hubieran recibido los conceptos mencionados, los ponentes radicaron solicitud de prórroga ante la Comisión III de la Cámara de Representantes, solicitud que fue resuelta favorablemente, de acuerdo con el correo electrónico que notificó dicha decisión, recibido el 29 de septiembre del año en curso.</p> <p>El 13 de octubre de 2021 se solicitó concepto sobre la viabilidad jurídica y técnica de dos artículos del Proyecto de Ley 126 de 2021 Cámara, pues estos tendrían impacto en temáticas que son de su competencia.</p> <p>De otro lado, debe notarse que a la fecha de presentación de este informe solo el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y la Red Nacional de Cámaras de Comercio CONFECÁMARAS dieron respuesta a la solicitud de concepto radicada por los ponentes.</p> <p>3. SÍNTESIS.</p> <p>Ambos proyectos de ley tienen como objetivo promover la contratación de jóvenes e incentivar el emprendimiento de este grupo poblacional. En ese sentido, ambos proyectos establecen alivios económicos a favor de los jóvenes, además de algunas medidas para</p>
---	--

superar las barreras de acceso al mercado laboral. A continuación se sintetizan algunos datos sobre ambos proyectos de ley:

Proyecto de Ley	Título	Objeto	Autores
PL 126/21 C	"Por medio de la cual se establecen alivios económicos a favor de los jóvenes, se generan algunas medidas para superar las barreras de acceso al mercado laboral y se promueve el emprendimiento juvenil"	"La presente ley tiene por objeto establecer alivios económicos en favor de los jóvenes, adoptar medidas que faciliten su ingreso al mercado laboral eliminando requisitos para su contratación e impulsar la creación de nuevas empresas de jóvenes"	H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.S. Germán Varón Cotrino, H.S. Ana María Castañeda Gómez, H.S. Temistocles Ortega Narváez, H.S. Luis Eduardo Diazgranados Torres, H.S. Carlos Abraham Jiménez, H.S. Antonio Luis Zabarain Guevara, H.S. Fabián Gerardo Castillo Suárez, H.S. Emma Claudia Castellanos, H.S. Carlos Fernando Mota Solarte, H.R. Erwin Arias Betancur, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado, H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda, H.R. Eloy Chichí Quintero Romero, H.R. Oswaldo Arcos Benavides, H.R. Héctor Javier Vergara Sierra, H.R. Mauricio Parodi Díaz, H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda, H.R. José Luis Pinedo Campo, H.R. Salim Villamil Quessep, H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.R. Gustavo Hernán Puentes Díaz, H.R. Karina Estefanía Rojano Palacio, H.R. Ciro Fernández

			Núñez, H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal.
PL 154/21 C	"Por el cual se promueve la contratación de jóvenes y se dictan otras disposiciones"	"La presente ley tiene por objeto establecer incentivos tributarios para las personas jurídicas que tengan jóvenes de entre 18 y 28 años vinculados con contrato laboral en su planta de personal"	H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

El Congreso de la República cuenta con una amplia potestad de configuración legislativa en materia tributaria, lo cual le permite crear, modificar, distribuir o extinguir beneficios tributarios de orden nacional con el fin de incentivar o estimular diferentes sectores de la economía, de acuerdo con razones de oportunidad o conveniencia, siempre que se ajuste a lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, que consagra la competencia exclusiva del Gobierno Nacional para presentar iniciativas de regulación sobre determinados asuntos. Aun así, esta competencia ha sido objeto de interpretación por la Corte Constitucional, que ha señalado lo siguiente: "La iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario" (C-333 de 2017, M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo)

En tal sentido, como se mencionó anteriormente, es necesario aclarar que el concepto del Ministerio de Hacienda sobre el presente proyecto de Ley fue solicitado por los ponentes el pasado 22 de septiembre de 2021, sin que a la fecha de radicación del presente informe se obtuviera respuesta sobre dicha solicitud.

Marco Normativo

1. Constitución Política de Colombia

- a. **Artículo 25:** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

- b. **Artículo 150:** Corresponde al Congreso hacer las leyes (...).
- c. **Artículo 154:** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.
- d. **Artículo 158:** Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

2. Leyes

- a. **Ley 1780 de 2016** "Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones".
- b. **Ley 1861 de 2017** "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización"
- c. **Ley 1961 de 2019** "Por la cual se establece un Régimen de Transición, y se dictan otras disposiciones – Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar".

5. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES.

Como se expresó anteriormente los proyectos de ley acumulados buscan incentivar la vinculación laboral y el emprendimiento juvenil. Lo anterior, en aras de contribuir a la preocupante situación de desempleo actual de la población joven. Al respecto resulta relevante traer a colación la información suministrada por el DANE:

"Para brindar al país información sobre el mercado laboral, el DANE desarrolla de manera ininterrumpida todos los meses del año operaciones estadísticas, como la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH, a través de la cual se obtienen indicadores de mercado laboral en Colombia que permiten conocer, entre otros aspectos: la tasa de ocupación, la

tasa de desocupación, la rama de actividad en que se desempeñan los colombianos y su remuneración, así como, el comportamiento del mercado laboral para jóvenes, mujeres y otros grupos poblacionales específicos.

(...)

La GEIH proporciona información sobre los indicadores y el comportamiento del mercado laboral de los jóvenes de 14 a 28, a continuación tasa global de participación, de ocupación y de desempleo, ocupados, desocupados e inactivos (en miles) de la población de 14 a 28 años para el periodo 2010 -2020 y en la tabla 2 se encuentra la información mensual de 2021.

Tabla 1. Tasa global de participación, de ocupación y de desempleo, ocupados, desocupados e inactivos (en miles), Total nacional 2010-2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TGP	57,1	58,1	59,5	56,5	58,5	58,8	58,3	58,2	57,8	56,7	52,9
TO	45,7	47,3	49,0	49,0	49,2	49,9	49,1	48,9	48,0	46,7	40,2
TD	19,9	18,6	17,7	16,4	15,8	15,2	15,9	16,1	16,9	17,7	24,2
% Inactivos / PET 14 a 28 años	42,9	41,9	40,5	41,5	41,5	41,2	41,7	41,8	42,2	43,3	47,1
Ocupados	5.352	5.587	5.790	5.811	5.885	6.018	5.949	5.982	5.920	5.756	4.976
Desocupados	1.333	1.276	1.247	1.139	1.105	1.076	1.122	1.144	1.205	1.239	1.585
Inactivos	5.016	4.943	4.789	4.921	4.964	4.979	5.053	5.116	5.198	5.335	5.831

Fuente: DANE, GEIH. Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaborados con base en los resultados del Censo 2005. Resultados en miles. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente.

Tabla 2. Tasa global de participación, de ocupación y de desempleo, ocupados, desocupados e inactivos (en miles). Total Nacional. Enero – julio 2021

Concepto	2021						
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul
TGP	54,7	56,3	54,8	54,0	54,8	53,8	54,0
TO	40,5	42,7	42,9	41,4	41,4	41,9	41,9
TD	25,9	24,3	21,6	23,4	24,4	22,2	22,4
% Inactivos / PET 14 a 28 años	45,3	43,7	45,2	46,0	45,2	46,2	46,0
Ocupados	5.098	5.335	5.350	5.068	5.221	5.275	5.167
Desocupados	1.779	1.710	1.472	1.548	1.687	1.505	1.491
Inactivos	5.698	5.458	5.636	5.631	5.705	5.813	5.670

Fuente: DANE, GEH.
Nota: Datos espaldados con proyecciones de población, elaborados con base en los resultados del Censo 2005. Resultados en miles. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente.

En el trimestre mayo - julio, en el total nacional la mayor dificultad de la población desocupada entre 14 y 28 años asociada a la pandemia COVID-19 fue No ha podido ejercer, buscar trabajo o iniciar un negocio con 28,4%. En las 13 ciudades y áreas metropolitanas la mayor dificultad fue No ha podido ejercer, buscar trabajo o iniciar un negocio, representando el 30,0%.

Tabla 5. Dificultades de la población desocupada entre 14 y 28 años. Total nacional y 13 ciudades y áreas metropolitanas. Trimestre abril - junio / mayo - julio (2021)

Debido a la situación que se presenta en el país con la pandemia de COVID-19, ¿cuáles de las siguientes dificultades se le han presentado?*	Total Nacional		13 ciudades A.M	
	Abril - junio (%)	Mayo - julio (%)	Abril - junio (%)	Mayo - julio (%)
Población desocupada entre 14 y 28 años	1.580	1.561	855	626
No ha podido ejercer, buscar trabajo o iniciar un negocio	29,7	28,4	31,0	30,0
Se siente solo(a), estresado, preocupado, deprimido	26,2	26,3	26,8	26,4
Perdió el trabajo o la fuente de ingresos	26,0	25,6	29,9	27,0
No se le han presentado dificultades*	18,0	23,6	21,3	22,5
Reducción de actividad económica y de ingresos	24,1	23,1	24,8	23,5
No ha podido realizar pagos de facturas y deudas	18,0	17,8	16,5	16,6
Problemas para conseguir alimentos o productos de limpieza	14,9	15,2	11,9	12,1
Suspensión de clases presenciales (colegio, universidad u otra institución educativa)	15,0	14,9	15,7	16,5
Está o estuvo enfermo(a) por el virus	7,7	10,0	8,4	10,5
Le suspendieron sin remuneración el contrato de trabajo	3,0	2,9	4,7	3,9
Otra dificultad	1,3	1,2	2,5	2,1

Fuente: DANE, GEH. * La pregunta tiene 11 opciones de respuesta. 10 opciones no son excluyentes por lo que la persona puede seleccionar más de una. La opción 'No se le han presentado dificultades' es excluyente. Nota: El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y San Andrés. Los datos de las poblaciones están en miles de personas.

Por otra parte, en 2020 el 28,0% de las personas jóvenes no se encontraban estudiando ni tenían un trabajo en el mercado laboral (equivalentes a 3,5 millones de personas), de quienes el 67,6% eran mujeres (2,4 millones de personas) y el 32,4% eran hombres (1,1 millones). Esto implica que por cada hombre joven que no estudia ni está ocupado, hay dos mujeres en dicha misma situación (ver Tabla 7).

Tabla 7. Población de 14 a 28 años que no estudian ni se encuentran ocupados, según sexo Total nacional. 2020

Total Población	Total Nacional	
	Población (miles)	Proporción (%)
Total jóvenes que no estudian ni se encuentran ocupados	3.478	100%
Total jóvenes HOMBRES que no estudian ni se encuentran ocupados	1.127	32,4%
Total jóvenes MUJERES que no estudian ni se encuentran ocupados	2.351	67,6%

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares

La juventud es un periodo del ciclo de vida en el que se adquieren y consolidan capacidades, y se genera capital humano y social que fortalecerá el acceso a oportunidades durante la adultez. En esta medida, los y las jóvenes que no acceden a educación ni empleo están excluidos de la acumulación de experiencia laboral y capacitación, herramientas fundamentales para su inserción en el mercado laboral, y con ello, su autonomía económica presente y futura. Las mujeres jóvenes son las más afectadas por este fenómeno (no estar estudiando ni trabajando). Además, un 60% de ellas se dedica a oficios del hogar, frente al 14,1% de los hombres con esta actividad como dedicación principal. Esto implica que las brechas de género en el mercado laboral y en la percepción de ingresos propios persisten en la población joven, y probablemente seguirán reproduciéndose en adelante en el ciclo de vida.

En cuanto a las dificultades de la población joven debido a la pandemia por COVID-19, como lo muestra la Tabla 8, en el trimestre mayo-julio de 2021 el 33,5% de los jóvenes ocupados aseguraron que han presentado reducción de la actividad económica e ingresos, el 22,4% se sienten solos/as, estresados/as, preocupados/as o deprimidos/as, el 16,9% no ha podido realizar pagos de facturas o deudas, y el 14,9% asegura haber perdido su trabajo o fuente de ingresos.

Como se observa en la Tabla 6, la tasa de desempleo de los jóvenes ha presentado una leve recuperación en el trimestre mayo-julio de 2021 (23,0%), sin embargo, continúa siendo significativamente superior a la tasa previa a la pandemia por covid-19 (17,5%) y a la del total de la población (14,8%). Adicionalmente, al interior de la población joven se evidencia una marcada brecha de género, mientras que la tasa de desempleo de los hombres jóvenes es 17,9%, la de más mujeres jóvenes es de 30,1%, es decir una brecha de 12,2 puntos porcentuales (p.p.), que es superior a la de la población total (7,3 p.p.).

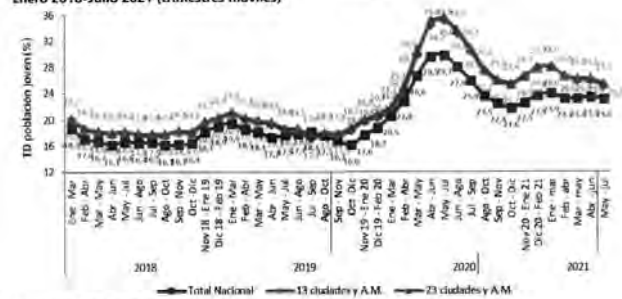
Tabla 6. Tasa de desempleo, según sexo Total nacional. Trimestre mayo-julio 2019, 2020, 2021

Población total	Total	Mayo-julio 2019	Mayo-julio 2020	Mayo-julio 2021
		(%)	(%)	(%)
Hombres	Total	10,2%	20,5%	14,8%
	Hombres	8,1%	17,0%	11,6%
Mujeres	Total	13,1%	25,5%	19,1%
	Mujeres	17,5%	29,7%	23,0%
Población joven (14 a 28 años)	Total	13,9%	24,1%	17,9%
	Mujeres	22,3%	37,7%	30,1%

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Como se mencionó antes, en 2021 la tasa de desempleo de los jóvenes ha registrado una leve recuperación, sin embargo continúa en niveles altos, especialmente en las principales ciudades del país (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años) Enero 2018-Julio 2021 (trimestres móviles)



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Tabla 8. Dificultades de la población ocupada entre 14 y 28 años debido a la pandemia por covid-19 Total nacional y 13 ciudades y áreas metropolitanas Trimestre abril-junio y mayo-julio 2021

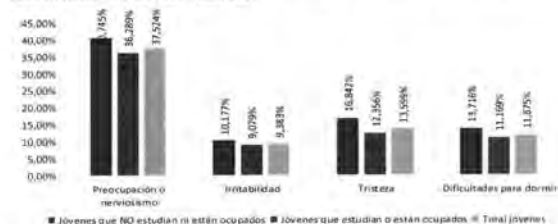
Debido a la situación que se presenta en el país con la pandemia de COVID-19, ¿cuáles de las siguientes dificultades se le han presentado?*	Total Nacional		13 ciudades A.M	
	Abril - junio (%)	Mayo - julio (%)	Abril - junio (%)	Mayo - julio (%)
Población ocupada entre 14 y 28 años	5.180	5.221	2.457	2.481
No se le han presentado dificultades*	33,8	33,7	35,1	34,8
Reducción de actividad económica y de ingresos	33,8	33,5	33,4	34,8
Se siente solo(a), estresado, preocupado, deprimido	23,0	22,4	23,1	21,3
No ha podido realizar pagos de facturas y deudas	14,6	14,9	16,5	16,8
Problemas para conseguir alimentos o productos de limpieza	13,8	14,3	9,2	10,4
Está o estuvo enfermo(a) por el virus	8,9	10,7	6,9	13,9
Suspensión de clases presenciales (colegio, universidad u otra institución educativa)	11,7	6,2	10,5	9,7
No ha podido ejercer, buscar trabajo o iniciar un negocio	6,6	6,2	9,3	5,8
Le suspendieron sin remuneración el contrato de trabajo	3,1	2,8	4,1	3,2
Otra dificultad	1,1	1,1	1,5	2,1

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares

En línea con lo anterior, vale la pena resaltar que las afectaciones de la juventud por la pandemia por COVID-19, trae también consecuencias sobre su salud mental. A partir de los resultados de la Encuesta de Pulso Social - EPS, es posible presentar información sobre la salud mental de los jóvenes que acceden a oportunidades de trabajo y educación y los que no.

Según la EPS, entre las personas de 14 a 28 años, quienes no estudian ni trabajan registraron más sentimientos negativos: entre julio de 2020 y julio de 2021, el 40,7% de los jóvenes que no estudian ni trabajan han sentido preocupación o nerviosismo, el 16,8% tristeza, el 13,7% dificultades para dormir y el 10,2% irritabilidad; todos son porcentajes mayores a los registrados por los jóvenes que sí estudian o trabajan. Cabe resaltar que estos datos se tratan sobre experimentación de sentimientos autorreportados telefónicamente que podrían constituirse como síntomas de afectaciones en salud mental y no representan diagnósticos sobre la misma". (Subrayado fuera del texto)

Gráfica 3. Porcentaje de personas de 14 a 28 años, según sentimientos que ha experimentado Total 23 ciudades. Julio 2020 – julio 2021



Fuente: DANE, Encuesta de Pulso Social.
 Nota: La EPS es una submuestra de la GENI del mismo mes pero del año anterior. Por tanto, debido a las restricciones en la recolección de la GENI por la pandemia por COVID-19, estos cálculos excluyen los meses de marzo, abril y mayo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia la necesidad de generar incentivos para facilitar el acceso al empleo y la creación de empresas por parte de los jóvenes y encaminar la regulación a la superación de las barreras impuestas por diversos requisitos, entre esos, la experiencia, para que los jóvenes puedan acceder a empleos formales y desarrollar sus emprendimientos.

En cuanto al análisis de empleabilidad y emprendimiento juvenil, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 126 de 2021 Cámara los autores señalan:

“Adicional a lo que ha traído consigo la pandemia generada por el COVID-19 y de acuerdo a los recientes hechos de manifestaciones y protestas en la que han sido protagonistas son los jóvenes del país, es posible visibilizar las adversidades y las dificultades que, por falta de verdaderas oportunidades han tenido que padecer.

De acuerdo con las cifras entregadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, según informe de Mercado laboral de la Juventud del 11 de mayo de 2021, los Indicadores y Comportamiento Del Mercado Laboral De La Juventud (18 A 28 Años) En El Total Nacional; la Tasa global de participación, ocupación y desempleo de la población joven durante el trimestre enero - marzo 2021, la tasa global de participación (TGP) de la población joven en el total nacional fue 55,3%, el mismo periodo del año anterior esta tasa fue 54,9%.

Para las mujeres esta tasa se ubicó en 47,1% y para los hombres fue 63,3%.

La tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 18 y 28 años fue 42,0%, presentando una disminución de -1,6 p.p. comparado con el trimestre enero - marzo 2020 (43,6%).

Para los hombres esta tasa se ubicó en 51,6% y para las mujeres la TO fue 32,4%.

La tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 23,9%, registrando un aumento de 3,4 p.p. frente al trimestre enero - marzo 20210 (20,5%).

Para las mujeres esta tasa se ubicó en 31,3% aumentando 4,5 p.p. frente al trimestre enero - marzo 2021 (26,8%).

La TD de los hombres fue 18,5%, aumentando 2,5 p.p. respecto al mismo periodo del año anterior (16,0%).

DANE - informe 11 de mayo de 2021					
los Indicadores y Comportamiento Del Mercado Laboral De La Juventud (18 A 28 Años) -Desempleo					
trimestre enero - marzo 2020,(TGP)	trimestre enero - marzo 2021,(TGP)	MUJERES	HOMBRE	La tasa de ocupación (TO)	
				Trimestre enero - marzo 2020 - HOMBRES	Trimestre enero - marzo 2021- HOMBRES
23,90%	20,50%	31,30%	26,80%	16,00%	18,50%

Conforme a esto, se hace necesario la implementación de una ley que contrarreste los efectos negativos de la situación que se está viviendo y se brinden las oportunidades necesarias a la población objetivo, pues queda en evidencia, estadísticamente, el declive en cuanto a la empleabilidad, por falta de preparación o por falta de oportunidades para el acceso a un empleo formal.

Igualmente sucede en cuanto a la promoción de la creación de empresas, ya que actualmente no existe una ley que específicamente regule y establezca la posibilidad de que esta población pueda ser beneficiada con exenciones tributarias o parafiscales, por lo menos para la creación y generación de empleo mediante medianas y pequeñas empresas que sean administradas por los jóvenes, que permitan, no solo la creación sino el apoyo para que se sostengan en el tiempo, mediante el acceso a fuentes de financiación y demás estrategias que sean necesarias para la consecución del objetivo de esta iniciativa.

Colombia, al igual que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, enfrenta un reto enorme para su desarrollo: los **ninís**, nombre con el que se conoce al grupo de jóvenes que ni trabaja ni estudia; según la versión más reciente del informe de la OIT, Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020: La tecnología y el futuro de los empleos, se indica que, desde la publicación del anterior informe en 2017, ha surgido una tendencia al alza con respecto a la cantidad de jóvenes “nini”. En 2016 había 259 millones de esos jóvenes, cifra que en 2019 se estimó en 267 millones, y se prevé que siga aumentando hasta alcanzar 273 millones en 2021.

En términos porcentuales, la tendencia va también en aumento, al pasar del 21,7% en 2015 al 22,4% en 2020.

Esa tendencia indica que no se alcanzará la meta establecida por la comunidad internacional de reducir sustancialmente la tasa de jóvenes “nini” para 2021.

En Nicaragua el programa de Emprendimientos Juveniles en alianza con Junior Achievement se concreta en la formación de 74 empresas de jóvenes emprendedores.

El programa a lo largo de veinte años ha capacitado y asistido técnicamente a más de 38.556 jóvenes. Hoy día se aprecian los resultados con la formación de 74 empresas y otras 16 que se encuentran en proceso”.

Por otro lado, con relación a la condonación de multas a jóvenes en calidad de remisos de conformidad, los autores señalan:

“(…) De acuerdo con los datos estadísticos con corte de fecha 29 de octubre del 2020, en Colombia alrededor de 680.000 jóvenes mayores de 24 años, no prestaron el servicio militar, ni tampoco cancelaron la cuota de compensación económica, razón por la cual se consideran infractores y se exponen a una sanción tal como lo señala el artículo 46 de la ley 1861 de 2017, y cada año que pasa, esta sanción se incrementa. Cabe resaltar que el estado militar REMISO de los colombianos va hasta la edad de los 50 años.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo mencionado en el artículo 81 de la ley 1861 de 2017, los altos costos de la sanción no les permiten resolver su situación, motivo por el cual es menester la ejecución y aplicabilidad de una ley transitoria de amnistía en los siguientes factores:

- Condonación total en el pago de la deuda
- Condonación total en el pago de los intereses moratorios que se hayan causado.

A raíz de la pandemia ocasionada por el COVID-19, muchos jóvenes se han visto afectados económicamente, razón por la cual no han podido resolver su situación militar. De igual forma, por las múltiples medidas de contingencias establecidas en las diferentes regiones,

tales como toques de queda, pico y cedula, dificultan que puedan resolver su situación con normalidad.

Por lo anteriormente mencionado, se hace necesario la creación de una ley transitoria que ayude a nuestros jóvenes y adultos a resolver su situación militar”.

6. DE LOS CONCEPTOS INSTITUCIONALES.

El 01 de octubre de 2021 se recibió concepto por parte del **Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE**, remitiendo información estadística relevante en el marco de la discusión de la iniciativa legislativa.

El 07 de octubre de 2021 se recibió correo electrónico por parte de la Comisión III corriendo traslado del concepto emitido por parte del **Ministerio de Salud Y Protección Social** con relación al Proyecto de Ley No. 154 de 2021 Cámara. Al respecto se manifestó:

“(…) El proyecto de ley, en el artículo 3º, prevé:

{…} Artículo 3. Incentivo a la Seguridad Social. Las personas jurídicas que contraten jóvenes de entre 18 y 28 años, que nunca hayan tenido un empleo formal o que lleven mas de tres (3) años sin empleo formal, no tendrán que pagar, durante los primeros dos (2) años, los aportes a Seguridad Social de dichos jóvenes; estos aportes serán asumidos por el Gobierno Nacional {…}.

Sobre el particular, cabe manifestar que en la exposición de motivos de la propuesta se expone un análisis de la situación actual de desempleo que hay en los jóvenes que se encuentran en los rangos de edades estipuladas en el artículo 1º, esto es aquellos entre 18 y 28 años, sin embargo, no se evidencia un análisis sobre el impacto fiscal que tendría la implementación de la norma, ni la fuente de financiación de los recursos con los cuales el Gobierno Nacional asumiría la obligación de realizar, durante los dos primeros años de la contratación, los aportes a Seguridad Social de los jóvenes que sean vinculados por personas jurídicas y que nunca hayan tenido un empleo formal o que lleven mas de 3 años sin empleo formal.

Para cumplir con el mandato señalado en el artículo 3º, es necesario que, tato en la exposición de motivos como en las ponencias de trámite, se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento, con el fin de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier momento durante el curso legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes efectuados y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual debe publicarse en la respectiva Gaceta del Congreso.

(…)

Por las consideraciones expuestas, si bien se considera que la propuesta tiene un propósito loable, como es generar incentivos económicos que propendan por la vinculación laboral y la formalización del empleo de jóvenes entre 18 y 28, es importante tener en cuenta que el curso del proyecto de ley está determinado por el pronunciamiento que a bien tenga que expedir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del impacto económico y la sostenibilidad financiera, valga decir, frente a la consistencia de los costos fiscales y a la fuente de ingreso en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo". (Subrayado fuera del texto)

Por otra parte, se recibió concepto por parte de CONFECAMARAS, presentando observaciones al Proyecto de Ley No. 126 de 2021 Cámara en torno a la propuesta del artículo 7°, sobre la exención del pago de la matrícula mercantil y su renovación para las micro y pequeñas empresas que pertenezcan a jóvenes, durante los dos (2) años siguientes al inicio de la actividad económica principal, a partir de la promulgación de la ley. Las observaciones presentadas son:

"(...)

1. La experiencia en la aplicación de los beneficios para estimular el empleo, el emprendimiento y la formalización a través de incentivos como la exoneración de la matrícula mercantil y su correspondiente renovación, no contribuyen de forma significativa y efectiva a modificar la decisión de formalización de las empresas, ni con su sostenibilidad y el consecuente incremento del empleo.

2. La evidencia registrada en varios estudios, el primero de ellos fue realizado en el año 2012 por el Ministerio del Trabajo con el apoyo de la firma Econometría Consultores y que tuvo por objeto evaluar la implementación de la Ley 1429 de 2010, determinó que, las empresas beneficiarias de los incentivos de esa ley sólo sobrevivieron 13,4 meses más que una empresa no beneficiaria, mientras que, el 17% de las empresas que accedieron a los beneficios realizó aportes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

De lo anterior, se evidencia que estas políticas no fueron eficaces para la supervivencia empresarial ni para la generación de empleo de jóvenes.

Por otro lado, Galiani, Meléndez y Navajas en un estudio del año 2017, concluyeron sobre los efectos de la Ley 1429 de 2010 que las reducciones en los costos de entrada no son efectivas en las decisiones de formalización, así como el efecto sobre el grupo beneficiado no fue persistente en el tiempo, ya que, después del primer año de operación este desaparece.

Fedesarrollo (2018) también indicó que las evaluaciones de impacto de los programas que reducen los costos fijos muestran que estas medidas no incrementan la formalidad en razón a que las empresas solo se acogen al programa temporalmente.

Vale la pena resaltar que, los esfuerzos y recursos que se comprometen en emprendimientos cuya supervivencia no perdura y que no contribuyen con el empleo, por el hecho de contar con un tratamiento diferenciado, no resultan exitosos como instrumento de política pública.

3. Existen otros incentivos más eficientes para apoyar el emprendimiento y la generación de empleo joven, tales como: (i) incentivos de financiación, (ii) asistencia técnica, (iii) tratamiento tributario especial (v) educación dual y formación para el trabajo.

Por ejemplo, con la expedición del Decreto 688 de 2021 "Por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo y se crea el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete", el Gobierno Nacional puso en marcha una política pública muy importante para activar el empleo de los jóvenes del país, que consiste en un aporte estatal hasta del 25% de un salario mínimo a los empleadores que formalmente vinculen a población joven.

Recientemente el Gobierno anunció que se han beneficiado a más de 70 Mil jóvenes con esta estrategia, la cual se incorporó en la Ley de Inversión Social recientemente sancionada

4. Respecto del Registro Mercantil, es importante resaltar que este no constituye una barrera de entrada a la formalidad y así lo han demostrado estudios del Doing Bussines del Banco Mundial que mide la competitividad de los países.

En Colombia las empresas pagan por su matrícula mercantil entre 1 y 3 UVT, así en el 2020 el 92% de las empresas cancelaron \$36.000 pesos por su matrícula, y a su turno, el 60% de las empresas que renuevan su matrícula, han pagado alrededor de \$65.000 mil pesos por ese concepto. Adicionalmente, se encuentra vigente la exoneración contemplada en la Ley 1780 de 2016 que aplica de manera general para las empresas jóvenes que generan hasta 50 trabajos sin distinguir edad y género, medida que tiene un impacto de 20 Mil Millones de pesos por cuenta de la exoneración de la matrícula y su renovación.

Es importante resaltar, que las Cámaras de Comercio con los recursos que provienen de la función registral desarrollan un conjunto de funciones claves para el fortalecimiento empresarial, la formalización, la innovación empresarial y apoyo a la competitividad de las regiones. Por lo tanto, el otorgamiento de exenciones adicionales a las contempladas en la Ley 1780 de 2016, estarían deteriorando la capacidad de las Cámaras para desarrollar programas para los empresarios, aún más cuando se ha visto que estas medidas no generan resultados como instrumentos para el fortalecimiento del emprendimiento y el empleo.

De esta manera, preocupa el impacto negativo sobre los recursos de las Cámaras de Comercio que tendría la exención de la matrícula mercantil y su correspondiente renovación por dos (2) años para las empresas que pertenecen a jóvenes, el cual sería

aproximadamente de \$20.000 Mil Millones. Esta situación afecta la capacidad de las Cámaras para atender las necesidades del sector empresarial y la posibilidad de cumplir con sus funciones".

Con base en los argumentos presentados, CONFECAMARAS presenta una propuesta alternativa para el artículo 7 del Proyecto de Ley 126 de 2021 cámara, la cual es acogida en el pliego de modificaciones que se presenta.

7. CONFLICTO DE INTERÉS.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso) y por tratarse de una iniciativa de carácter general no se configuraría un conflicto de interés. Sin embargo, es necesario aclarar que, a nivel particular, el conflicto de interés debe ser analizado por cada Congresista para determinar si el proyecto de ley integra disposiciones especiales que puedan derivar en alguna de las situaciones contempladas en las normas recién referidas.

8. ARTICULADO PROPUESTO Y PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Como se reseñó anteriormente, el objetivo general de ambos proyectos de ley consiste en establecer alivios económicos en favor de los jóvenes, adoptar medidas que faciliten su ingreso al mercado laboral eliminando requisitos para su contratación e impulsando la creación de nuevas empresas de jóvenes. Para consolidar dicho objetivo, ambos proyectos de ley contienen las disposiciones resumidas a continuación.

El Proyecto de Ley 126 de 2021 C cuenta con 10 artículos, incluida la vigencia así:

PL No. 126/21 C	
Artículo	Contenido
Artículo 1. Objeto.	Este artículo señala el objeto general de la ley, estableciendo alivios económicos en favor de los jóvenes, medidas que faciliten su ingreso al mercado laboral eliminando requisitos para su contratación e impulsando la creación de nuevas empresas de jóvenes.
Artículo 2. Ámbito de aplicación.	Este artículo delimita el ámbito de aplicación de los beneficios previstos en la ley, definiendo como jóvenes a las personas que tengan entre 16 y 28 años de edad.

Artículo 3. Amnistía por sanciones derivadas de infracciones al Código Nacional de Tránsito.	Este artículo señala que por una sola vez, a partir de la promulgación de esta ley y durante los seis (6) meses siguientes a su vigencia, los jóvenes a quienes se hayan impuesto multas y/o fotomultas por infracciones al Código Nacional de Tránsito, serán beneficiados con la condonación del 50% del valor total de la sanción y el 100% de los intereses.
Artículo 4. Eliminación de requisitos para contratación laboral y de prestación de servicios	Este artículo señala que no será requisito para contratar laboralmente o por prestación de servicios a los jóvenes, en entidades públicas y privadas, estar a paz y salvo por concepto de multas por infracciones a las normas del Código Nacional de Tránsito.
Artículo 5. Amnistía por sanciones derivadas de las infracciones previstas para los remisos en el literal c) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017.	Este artículo dispone que por una sola vez, a partir de la promulgación de esta ley y durante los 6 meses siguientes a su vigencia, los jóvenes a quienes se hayan impuesto sanciones en los términos del artículo 50 de la Ley 1861 de 2017, serán beneficiados con la condonación del 100% de su deuda incluyendo, el 100% los intereses de mora que se hayan causado.
Artículo 6. Acreditación de la situación militar para trabajar.	Este artículo dispone que las entidades públicas o privadas no podrán negarse a celebrar contratos laborales o de prestación de servicios con jóvenes que no tengan la tarjeta de reservista militar o policial.
Artículo 7.	Este artículo contempla una modificación a la Ley 1780 de 2016, referente a la ampliación por un año del beneficio de exención del pago de matrícula mercantil a empresas constituidas por jóvenes.
Artículo 8.	Este artículo contempla una modificación a la Ley 1780 de 2016, referente a los requisitos para ser titular del beneficio establecido en el artículo anterior.
Artículo 9.	Este artículo establece la responsabilidad de difusión de las

	medidas contempladas en la Ley, en cabeza de MinTic e Innpulsa.
Artículo 10. Vigencia y derogatorias.	Este artículo establece que las disposiciones de la ley entrarán en vigencia a partir de su promulgación y derogan las disposiciones anteriores que sean contrarias.

Por su parte, el Proyecto de Ley 154 de 2021 C cuenta con 5 artículos, incluida la vigencia así:

PL No. 154/ 21 C	
Artículo	Contenido
Artículo 1. Objeto.	Este artículo establece el objeto de la ley, el cual consiste en establecer incentivos tributarios para las personas jurídicas que tengan jóvenes de entre 18 y 28 años vinculados con contrato laboral en su planta de personal.
Artículo 2. Incentivo a la Renta.	Este artículo contempla una tasa diferenciada para el impuesto de renta, correspondiente al 28%, para las personas jurídicas cuya planta de personal esté conformada en más del 50% por jóvenes de entre 18 y 28 años de edad.
Artículo 3. Incentivo a la Seguridad Social.	Este artículo dispone que las personas jurídicas que contraten jóvenes de entre 18 y 28 años, que nunca hayan tenido un empleo formal o que lleven más de 3 años sin empleo formal, no tendrán que pagar los aportes a Seguridad Social de dichos jóvenes durante los primeros 2 años.
Artículo 4. Incentivo a la educación.	Este artículo establece que las personas jurídicas que asuman los costos de educación superior de jóvenes de entre 18 y 28 años de edad, podrán deducir el ciento veinte por ciento (120%) del valor total de lo asumido para efectos del impuesto de renta.
Artículo 5. Vigencia y derogatorias.	Este artículo establece que las disposiciones de la ley entrarán en vigencia a partir de su promulgación y derogan las disposiciones anteriores que sean contrarias.

Ahora bien, en el marco de las discusiones dadas por lo ponentes designados, los suscritos estiman pertinente efectuar las siguientes modificaciones al articulado de los proyectos de ley:

PL No. 126/ 21 C		
Texto Radicado	Modificación Propuesta	Justificación
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer alivios económicos en favor de los jóvenes, adoptar medidas que faciliten su ingreso al mercado laboral eliminando requisitos para su contratación e impulsar la creación de nuevas empresas de jóvenes.	Modificatorio	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer alivios económicos en favor de los jóvenes, adoptar medidas que faciliten su ingreso al mercado laboral eliminando requisitos para su contratación e impulsar la creación de nuevas empresas de jóvenes, de igual forma, se establecen incentivos tributarios para las personas jurídicas que tengan jóvenes de entre 18 y 28 años vinculados con contrato laboral en su planta de personal.
Artículo 2. Ámbito de aplicación. Para efectos de esta ley se entenderá por jóvenes las personas que tengan entre 16 y 28 años de edad.	Modificatorio	Artículo 2. Ámbito de aplicación. Para efectos de esta ley se entenderá por jóvenes las personas que tengan entre 18 y 28 años de edad.
Artículo 3. Amnistía por sanciones derivadas de infracciones al Código Nacional de Tránsito. Por una sola vez, a partir de la promulgación de esta ley y durante los seis (6) meses	Eliminación	Disposición incluida en los arts. 49 y 50 de la Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones".

siguientes a su vigencia, los jóvenes a quienes se hayan impuesto multas y/o fotomultas por infracciones al Código Nacional de Tránsito, serán beneficiados con la condonación del 50% del valor total de la sanción y el 100% de los intereses. Con el fin de hacer efectiva esta amnistía, los jóvenes deudores podrán acercarse a los organismos de tránsito y/o al Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por Infracciones de Tránsito – SIMIT- en cualquiera de sus oficinas del territorio nacional, a fin de obtener su respectivo paz y salvo por concepto de multas por infracciones al Código Nacional de Tránsito. Este beneficio operará sin necesidad de que los jóvenes deudores asistan a cursos pedagógicos de tránsito o se cumpla con algún otro requisito adicional. Parágrafo primero. El anterior beneficio se extenderá a las personas de 16 años que tengan licencia de conducción vigente y hayan sido sancionadas y multadas por infracciones al Código Nacional de Tránsito.		
---	--	--

Parágrafo segundo. En ningún caso se condonarán multas impuestas a jóvenes que al momento de cometer la infracción se encontraban en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas.		
Artículo 4. Eliminación de requisitos para contratación laboral y de prestación de servicios. No será requisito para contratar laboralmente o por prestación de servicios a los jóvenes, en entidades públicas y privadas, estar a paz y salvo por concepto de multas por infracciones a las normas del Código Nacional de Tránsito. Parágrafo: En todo caso los empleadores y/o contratantes podrán establecer como requisito para la contratación la inexistencia de este tipo de sanciones cuando las infracciones se cometan en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas, atendiendo a la naturaleza y funciones del cargo a proveer.	Eliminación	Disposición incluida en los arts. 49 y 50 de la Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones".
Artículo 5. Amnistía por sanciones derivadas de las infracciones previstas para los remisos en el	Ninguna	No Aplica

<p>literal c) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017. Por una sola vez, a partir de la promulgación de esta ley y durante los seis (6) meses siguientes a su vigencia, los jóvenes a quienes se hayan impuesto sanciones en los términos del artículo 50 de la Ley 1861 de 2017, serán beneficiados con la condonación del 100% de su deuda incluyendo, el 100% los intereses de mora que se hayan causado.</p> <p>Parágrafo primero: Este beneficio aplicará incluso a los deudores de multas por infracciones que se encuentren demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa, siempre que no se haya proferido sentencia de primera instancia dentro del proceso.</p> <p>Con el fin de hacer efectiva esta amnistía, los jóvenes deudores podrán solicitar ante el Comandante del Distrito Militar del Ejército o ante el Comandante de la Zona de Reclutamiento del Ejército que haya impuesto la sanción o confirmada la misma en segunda instancia, el acto administrativo donde conste</p>			<p>el paz y salvo por concepto de la respectiva infracción.</p> <p>El beneficio operará de manera automática sin necesidad de que los jóvenes deudores cumplan con algún requisito adicional y aunque las resoluciones mediante las cuales se impusieron las sanciones estén en firme por no haberse interpuesto los recursos contra ellas o cuando habiéndose interpuesto los mismos, las sanciones hubiesen sido confirmadas o cuando dentro del respectivo proceso no se haya proferido sentencia de primera instancia.</p> <p>Parágrafo segundo. Los jóvenes beneficiados con esta amnistía tendrán un plazo de dieciocho (18) meses contados a partir de la expedición del paz y salvo por concepto de la condonación de la multa para definir su situación militar y sólo cancelarán el quince por ciento (15%) de un smlmv por concepto del trámite administrativo para obtener la tarjeta de reservista militar o policial, como se dispone en el</p>		
<p>artículo 1 de la Ley 1961 de 2019.</p> <p>Parágrafo tercero. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, MINTIC, deberá adoptar las medidas necesarias con el fin de que los medios de comunicación públicos, nacionales, regionales y locales, incluyendo radio, televisión, medios impresos y digitales, den prelación a la difusión de la información relacionada con el beneficio de amnistía otorgado a los jóvenes remisos. Igualmente, las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa difundirán la información a través de sus páginas web, redes sociales y canales virtuales oficiales.</p>			<p>contrato de prestación de servicios, los jóvenes tendrán un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar tal y como lo dispone el artículo 42 de la ley 1861 de 2017.</p> <p>Parágrafo. Los jóvenes que accedan al beneficio previsto en el artículo 5 de la presente ley, podrán presentar en el término antes indicado, una certificación provisional que acredite el inicio del trámite de la definición de la situación militar por una única vez y ésta será válida por el lapso de tiempo indicado hasta que el Distrito Militar del Ejército expida la correspondiente tarjeta de reservista militar o policial.</p>		
<p>Artículo 6. Acreditación de la situación militar para trabajar. Las entidades públicas o privadas no podrán negarse a celebrar contratos laborales o de prestación de servicios con jóvenes que no tengan la tarjeta de reservista militar o policial. Sin embargo, a partir de la fecha de su vinculación laboral o por</p>	<p>Ninguna</p>	<p>No Aplica</p>	<p>Artículo 7: Modifíquese el artículo 3 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3: Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las micro y pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley y que pertenezcan a jóvenes en</p>	<p>Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3: Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil</p>	<p>Se acoge la propuesta presentada por CONFECAMARAS con base en los argumentos expuestos en el acápite de los conceptos institucionales.</p>

<p>los términos aquí definidos, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y del pago de la renovación durante los dos años siguientes al inicio de la actividad económica principal.</p>	<p>y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.</p>	<p>Parágrafo: El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo identificará a las empresas beneficiarias de esta ley, a través del Registro Mercantil y diseñará un acompañamiento para determinar los factores que afectan la sostenibilidad de estas empresas.</p>	<p>emprendimientos de jóvenes para hacerlos partícipes en su oferta territorial y la información de estas empresas será compartida con las Cámaras de Comercio, para que se puedan incluir en la ruta de empresas jóvenes.</p>	<p>El Gobierno Nacional reglamentará la ruta joven dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley.</p>
<p>El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en conjunto con las Cámaras de Comercio, estructurarán la Ruta de Empresas Jóvenes, como un incentivo a la formalidad y sostenibilidad de los emprendimientos.</p>	<p>Para la consolidación de estas empresas se deberán identificar y apoyar Emprendimientos no formalizados que puedan iniciar la ruta de empresas jóvenes que incorporará formación empresarial, acceso al crédito, innovación, apoyo de garantías mobiliarias, participación en ruedas de negocios y comercio electrónico, entre otros.</p>	<p>Las entidades territoriales podrán identificar</p>	<p>Artículo 8: Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 5 de la ley 1780 de 2016, al tenor quedará así:</p>	<p>Ninguna</p>
<p>“...Parágrafo 2. Los beneficios de que trata el artículo 3 de la presente Ley, se perderán en el evento de incumplimiento de la renovación de la matrícula mercantil dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, el impago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y demás contribuciones de nómina y el incumplimiento de las obligaciones en materia tributaria.</p>	<p>Este último evento se configurará a partir del incumplimiento en la presentación de las</p>	<p>No Aplica</p>		
<p>declaraciones tributarias y de los pagos de los valores en ellas determinados, cuando los mismos no se efectúen dentro de los términos legales señalados para el efecto por el Gobierno Nacional.”</p>			<p>disposiciones anteriores que le sean contrarias.</p>	
<p>Artículo 9: El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, MINTIC, deberá adoptar las medidas necesarias con el fin de que los medios de comunicación públicos, nacionales, regionales y locales, incluyendo radio, televisión, medios impresos y digitales, den prelación a la difusión de la información relacionada con el beneficio de exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Igualmente, Innpulsa Colombia (Agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno Nacional) difundirá la información a través de sus páginas web, redes sociales y canales virtuales oficiales.</p>	<p>Ninguna</p>	<p>No Aplica</p>	<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer incentivos tributarios para las personas jurídicas que tengan jóvenes de entre 18 y 28 años vinculados con contrato laboral en su planta de personal.</p>	<p>Modificatoria</p>
<p>Artículo 2. Incentivo a la Renta. Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p>	<p>Ninguna</p>	<p>No Aplica</p>	<p>Parágrafo Nuevo. Las personas jurídicas cuya planta de personal esté conformada en más del cincuenta por ciento (50%) por jóvenes de entre 18 y 28 años de edad, tendrán una tarifa general del impuesto sobre la renta del veintiocho por ciento (28%). El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará lo dispuesto en este parágrafo.</p>	
<p>Artículo 10. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las</p>	<p>Ninguna</p>	<p>No Aplica</p>		

<p>Artículo 3. Incentivo a la Seguridad Social. Las personas jurídicas que contraten jóvenes de entre 18 y 28 años, que nunca hayan tenido un empleo formal o que lleven más de tres (3) años sin empleo formal, no tendrán que pagar, durante los primeros dos (2) años, los aportes a Seguridad Social de dichos jóvenes; estos aportes serán asumidos por el Gobierno Nacional.</p>		
<p>Artículo 4. Incentivo a la educación. Las personas jurídicas que asuman los costos de educación superior, en cualquiera de sus modalidades, de jóvenes de entre 18 y 28 años de edad, podrán deducir el ciento veinte por ciento (120%) del valor total de lo asumido para efectos del impuesto de renta.</p>		
<p>Artículo 5. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>		

9. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicitamos a los Honorables Representantes que integran la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate para el Proyecto de Ley No. 126 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se establecen alivios económicos a favor de los jóvenes, se generan algunas medidas para superar las barreras de acceso al mercado laboral y se promueve el emprendimiento juvenil”* acumulado con el Proyecto de Ley No. 154 de 2021 Cámara *“Por el cual se promueve la contratación de jóvenes y se dictan otras disposiciones”*.

Firman los Honorables Congresistas,

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 126 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS ECONÓMICOS A FAVOR DE LOS JÓVENES, SE GENERAN ALGUNAS MEDIDAS PARA SUPERAR LAS BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO LABORAL Y SE PROMUEVE EL EMPRENDIMIENTO JUVENIL” ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 154 DE 2021 “POR EL CUAL SE PROMUEVE LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer alivios económicos a favor de los jóvenes, adoptar medidas que faciliten su ingreso al mercado laboral eliminando requisitos para su contratación e impulsar la creación de nuevas empresas de jóvenes, de igual forma, se establecen incentivos tributarios para las personas jurídicas que tengan jóvenes de entre 18 y 28 años vinculados con contrato laboral en su planta de personal.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Para efectos de esta ley se entenderá por jóvenes las personas que tengan entre 18 y 28 años de edad.

Artículo 3. Amnistía por sanciones derivadas de las infracciones previstas para los remisos en el literal c) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017. Por una sola vez, a partir de la promulgación de esta ley y durante los seis (6) meses siguientes a su vigencia, los jóvenes a quienes se hayan impuesto sanciones en los términos del artículo 50 de la Ley 1861 de 2017, serán beneficiados con la condonación del 100% de su deuda incluyendo, el 100% los intereses de mora que se hayan causado.

Parágrafo primero: Este beneficio aplicará incluso a los deudores de multas por infracciones que se encuentren demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa, siempre que no se haya proferido sentencia de primera instancia dentro del proceso.

Con el fin de hacer efectiva esta amnistía, los jóvenes deudores podrán solicitar ante el Comandante del Distrito Militar del Ejército o ante el Comandante de la Zona de Reclutamiento del Ejército que haya impuesto la sanción o confirmada la misma en segunda instancia, el acto administrativo donde conste el paz y salvo por concepto de la respectiva infracción.



SALÍM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Ponente



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente



DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Ponente

FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara
Ponente

El beneficio operará de manera automática sin necesidad de que los jóvenes deudores cumplan con algún requisito adicional y aunque las resoluciones mediante las cuales se impusieron las sanciones estén en firme por no haberse interpuesto los recursos contra ellas o cuando habiéndose interpuesto los mismos, las sanciones hubiesen sido confirmadas o cuando dentro del respectivo proceso no se haya proferido sentencia de primera instancia.

Parágrafo segundo. Los jóvenes beneficiados con esta amnistía tendrán un plazo de dieciocho (18) meses contados a partir de la expedición del paz y salvo por concepto de la condonación de la multa para definir su situación militar y sólo cancelarán el quince por ciento (15%) de un smmv por concepto del trámite administrativo para obtener la tarjeta de reservista militar o policial, como se dispone en el artículo 1 de la Ley 1961 de 2019.

Parágrafo tercero. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, MINTIC, deberá adoptar las medidas necesarias con el fin de que los medios de comunicación públicos, nacionales, regionales y locales, incluyendo radio, televisión, medios impresos y digitales, den prelación a la difusión de la información relacionada con el beneficio de amnistía otorgado a los jóvenes remisos. Igualmente, las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa difundirán la información a través de sus páginas web, redes sociales y canales virtuales oficiales.

Artículo 4. Acreditación de la situación militar para trabajar. Las entidades públicas o privadas no podrán negarse a celebrar contratos laborales o de prestación de servicios con jóvenes que no tengan la tarjeta de reservista militar o policial. Sin embargo, a partir de la fecha de su vinculación laboral o por contrato de prestación de servicios, los jóvenes tendrán un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar tal y como lo dispone el artículo 42 de la ley 1861 de 2017.

Parágrafo. Los jóvenes que accedan al beneficio previsto en el artículo 5 de la presente ley, podrán presentar en el término antes indicado, una certificación provisional que acredite el inicio del trámite de la definición de la situación militar por una única vez y ésta será válida por el lapso de tiempo indicado hasta que el Distrito Militar del Ejército expida la correspondiente tarjeta de reservista militar o policial.

Artículo 5: Adiciónese un parágrafo al artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 3: Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

Parágrafo: El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo identificará a las empresas beneficiarias de esta ley, a través del Registro Mercantil y diseñará un acompañamiento para determinar los factores que afectan la sostenibilidad de estas empresas.

El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en conjunto con las Cámaras de Comercio, estructurarán la Ruta de Empresas Jóvenes, como un incentivo a la formalidad y sostenibilidad de los emprendimientos.

Para la consolidación de estas empresas se deberán identificar y apoyar Emprendimientos no formalizados que puedan iniciar la ruta de empresas jóvenes que incorporará formación empresarial, acceso al crédito, innovación, apoyo de garantías mobiliarias, participación en ruedas de negocios y comercio electrónico, entre otros.

Las entidades territoriales podrán identificar emprendimientos de jóvenes para hacerlos partícipes en su oferta territorial y la información de estas empresas será compartida con las Cámaras de Comercio, para que se puedan incluir en la ruta de empresas jóvenes.

El Gobierno Nacional reglamentará la ruta joven dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley.

Artículo 6: Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 5 de la ley 1780 de 2016, al tenor quedará así:

“...**Parágrafo 2.** Los beneficios de que trata el artículo 3 de la presente Ley, se perderán en el evento de incumplimiento de la renovación de la matrícula mercantil dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, el impago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y demás contribuciones de nómina y el incumplimiento de las obligaciones en materia tributaria.

Este último evento se configurará a partir del incumplimiento en la presentación de las declaraciones tributarias y de los pagos de los valores en ellas determinados, cuando los mismos no se efectúen dentro de los términos legales señalados para el efecto por el Gobierno Nacional.”

Artículo 7: El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, MINTIC, deberá adoptar las medidas necesarias con el fin de que los medios de comunicación públicos, nacionales, regionales y locales, incluyendo radio, televisión, medios impresos y digitales, den prelación a la difusión de la información relacionada con el beneficio de exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Igualmente, Innpulsa Colombia (Agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno Nacional) difundirá la información a través de sus páginas web, redes sociales y canales virtuales oficiales.

Artículo 8: Incentivo a la Renta. Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo Nuevo. Las personas jurídicas cuya planta de personal esté conformada en más del cincuenta por ciento (50%) por jóvenes de entre 18 y 28 años de edad, tendrán una tarifa general del impuesto sobre la renta del veintiocho por ciento (28%). El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará lo dispuesto en este parágrafo.

Artículo 9: Incentivo a la Seguridad Social. Las personas jurídicas que contraten jóvenes de entre 18 y 28 años, que nunca hayan tenido un empleo formal o que lleven más de 3 años sin empleo formal, no tendrán que pagar los aportes a Seguridad Social de dichos jóvenes durante los primeros 2 años.

Artículo 10: Incentivo a la Educación. Las personas jurídicas que asuman los costos de educación superior de jóvenes de entre 18 y 28 años de edad, podrán deducir el ciento veinte por ciento (120%) del valor total de lo asumido para efectos del impuesto de renta.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones anteriores que le sean contrarias.

Firman los honorables Congresistas,



SALÍM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
Coordinador ponente



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1608 - Miércoles, 10 de noviembre de 2021
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Acto legislativo número 214 de 2021 Cámara, por medio del cual se regula el Fuero de Congresistas.	1
Informe de ponencia para primer debate, modificaciones propuestas y texto propuesto del Proyecto de ley número 013 de 2021 Cámara por medio de la cual se establece la capacitación con enfoque de género a los funcionarios que atiendan mujeres víctimas de violencias.	3
Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 044 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso de los pequeños productores y fortalezcan la producción nacional.	8
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto número 068 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen directrices para mejorar el acceso a los hogares más vulnerables de los productos de primera necesidad y se dictan otras disposiciones. ..	12
Informe de ponencia para primer debate, articulado propuesto y pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 126 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen alivios económicos a favor de los jóvenes, se generan algunas medidas para superar las barreras de acceso al mercado laboral y se promueve el emprendimiento juvenil; acumulado con el Proyecto de ley número 154 de 2021 Cámara, por el cual se promueve la contratación de jóvenes y se dictan otras disposiciones.	18



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara
Ponente



YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Ponente



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Ponente