



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 521

Bogotá, D. C., martes, 17 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 9 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se establece el proceso de extinción del derecho de dominio  
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 16 de mayo de 2022

Senador  
GERMÁN VARÓN COTRINO  
**PRESIDENTE**  
Comisión Primera  
Senado de la República  
Ciudad,

REF: Informe de Ponencia para primer debate **PROYECTO DE LEY 362 DE 2022 SENADO** "Por medio de la cual se establece el proceso de extinción del derecho de dominio y se dictan otras disposiciones"

#### SÍNTESIS DEL PROYECTO

A través de esta iniciativa se establece que la misma autoridad que adelante la acción penal contra los funcionarios con fuero constitucional será la competente para adelantar la acción de extinción de dominio.

#### TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen:** Congresional.  
**Autores:** Senadora Esperanza Andrade y Senadores Eduardo Pacheco, Juan Carlos García, Miguel Ángel Pinto y Germán Varón.  
**Proyecto Publicado:** Gaceta 450 de 2022.

#### COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante comunicación de fecha 16 de mayo de 2022 y notificada el mismo día, fui designado ponente del Proyecto de Ley No. 362 de 2022 Senado "Por medio de la cual se establece el proceso de extinción del derecho de dominio y se dictan otras disposiciones".

#### CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley contiene cinco artículos descritos a continuación:

<b>Artículo 1.</b>	Modifica el artículo 5º del Decreto 016 de 2014 en relación con las competencias de la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, en este sentido establece en los
--------------------	--

	numerales 2º y 4º que esta Delegada investigará y si hay lugar a ello, acusará ante la Corte Suprema de Justicia a los servidores con fuero legal cuya investigación este a cargo de los Fiscales Delegados ante la Corte y a su vez ejercerá la acción de extinción de dominio contra los servidores públicos con fuero constitucional cuya investigación penal este asignada al Fiscal General de la Nación, al Vicefiscal o a los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia.
<b>Artículo 2.</b>	Modifica el artículo 34 de la Ley 1708 de 2018 estableciendo que la competencia para ejercer la acción de extinción de dominio de servidores públicos con fuero constitucional será competencia de la misma autoridad que lleva a cabo la investigación y acusación en materia penal, incluyendo los funcionarios investigados por la Sala Especial de Instrucción.
<b>Artículo 3.</b>	Modifica el artículo 35 de la Ley 1708 de 2018 con el objetivo de establecer que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá competencia en materia de extinción de dominio de los bienes de aforados investigados por la Sala Especial de Instrucción y de aquellos que son sujetos de ante juicio político.
<b>Artículo 4.</b>	Se aclara que los empleos que se requieran para cumplir con lo previsto en esta ley serán objeto de una regulación diferente e independiente a esta iniciativa legal.
<b>Artículo 5.</b>	Establece la vigencia de esta ley que empezará a regir seis meses después de su promulgación. En este mismo sentido, se establece que para los procesos en curso se mantendrá la competencia en el Fiscal delegado que los esté conociendo, salvo que no se haya presentado la correspondiente demanda, caso en el cual serán de competencia de la autoridad prevista en esta ley.

#### CONSIDERACIONES GENERALES

##### Importancia de la iniciativa.

A través de esta iniciativa se hace una armonización normativa entre las normas del procedimiento penal que regulan el proceso de investigación y juzgamiento de aforados constitucionales y el proceso de investigación y juzgamiento de la acción de extinción de dominio. Es así como el fuero constitucional cobijará también la sanción que se imponga al adelantar el proceso de extinción de dominio, teniendo en cuenta que no resulta proporcional garantizar eficazmente la imparcialidad del juzgador en la acción penal y no hacerlo en la acción de extinción de dominio.

Es así como la jurisprudencia constitucional ha establecido la importancia de la imparcialidad del funcionario judicial que adelanta todo tipo de procesos de carácter sancionatorio en los siguientes términos:

*El juzgamiento de altos funcionarios por parte de la Corte Suprema de Justicia constituye la máxima garantía del debido proceso visto integralmente por las siguientes razones: (i) porque asegura el adelantamiento de un juicio que corresponde a la jerarquía del funcionario, en razón a la importancia de la institución a la cual éste pertenece, de sus responsabilidades y de la trascendencia de su investidura. Por eso, la propia Carta en el artículo 235 Superior indicó cuáles debían ser los altos funcionarios del Estado que gozarían de este fuero; (ii) porque ese juicio se adelanta ante un órgano plural, con conocimiento especializado en la materia, integrado por profesionales que reúnen los requisitos para ser magistrados del máximo órgano de la jurisdicción ordinaria; y (iii) porque ese juicio se realiza ante el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, quien tiene a su cargo la interpretación de la ley penal y asegurar el respeto de la misma a través del recurso de casación<sup>1</sup>.*

Así entonces, de la misma forma como se han establecido a lo largo de los años una serie de garantías constitucionales y legales para los altos funcionarios del Estado que inició con la competencia de la Corte Suprema de Justicia para Juzgar a los más altos funcionarios del Estado, así como el antejuicio político previsto para el Presidente de la República, el Fiscal General y los Magistrados de las Cortes, a partir de la Constitución del 91. Posteriormente, en el año 2018, se diferenciaron las competencias de investigación y juzgamiento de los aforados constitucionales. Ahora, a través de esta iniciativa se busca ajustar el procedimiento de la acción de extinción de dominio para que quien adelanta la acción penal sea la misma autoridad competente para conocer de este proceso.

Adicional a lo anterior, bajo los principios de celeridad y economía procesal, el mismo funcionario que conoció del proceso penal, tendrá la capacidad de fallar de forma adecuada lo relativo al proceso de extinción de dominio, así las cosas se garantiza la eficiencia en la administración de justicia y a su vez se mantienen las garantías judiciales previstas para los aforados constitucionales.

Finalmente es del caso recordar las características principales de la acción de extinción de dominio y la importancia de adelantar esta acción de forma adecuada:

*La acción de extinción de dominio presenta las siguientes características: (i) es de rango constitucional; (ii) es pública, en la medida en que fue concebida*

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2006.

*para la defensa intereses superiores del Estado, como el patrimonio público, el tesoro público y la moral social; y (iii) es de naturaleza judicial, dado mediante su ejercicio se desvirtúa la legitimidad del dominio ejercido sobre unos bienes, correspondiendo a un típico acto jurisdiccional del Estado y, por lo mismo, la declaración de extinción del dominio está rodeada de garantías como la sujeción a la Constitución y a la ley.*

En conclusión, esta iniciativa adecúa de manera pertinente lo relativo a la competencia para llevar a cabo la acción de extinción de dominio en los procesos que se adelanten contra funcionarios cobijados por el fuero constitucional a quienes se les adelantará la acción penal y la acción de extinción de dominio, cuando corresponda, ante la misma autoridad judicial, luego de este ajuste normativo.

**CONFLICTO DE INTERESES**

De conformidad con la ley 2003 de 2019, que reformó la ley 5 de 1992 en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se señala que esta propuesta legislativa no configura ningún beneficio de carácter particular para ningún congresista, toda vez que si bien aplica a todos los aforados constitucionales, no hay una prerrogativa específica que se pueda configurar a través de esta modificación de competencias en materia de extinción de dominio.

Adicional a lo anterior, en materia de conflicto de intereses esta iniciativa se enmarca en la causal prevista en el literal b) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 que consagra que no habrá conflicto de intereses cuando:

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

No obstante, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime al Congresista de identificar causales adicionales y de carácter individual.

**ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 se aclara que este proyecto de ley no ordena ni autoriza ningún tipo de gasto público que represente una erogación, con base además en la claridad que se hace en el propio articulado en relación con que esta iniciativa no se están creando cargos adicionales a los existentes para cumplir con lo aquí previsto.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

ARTÍCULO	MODIFICACIÓN	JUSTIFICACIÓN
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el Artículo 9° de la Ley 1849 de 2017, el cual quedará así:	Artículo 3°. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el Artículo 9° de la Ley 1849 de 2017, el cual quedará así:	La propuesta inicial contemplaba la investigación por parte de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, sin embargo la investigación que se adelanta en esta Comisión para los aforados constitucionales previstos en el artículo 171 de la Constitución es solo una parte del proceso del denominado antejuicio político que se sigue en contra del Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación y los Magistrados de Corte.
ARTÍCULO 35°. COMPETENCIA TERRITORIAL PARA EL JUZGAMIENTO. Corresponde a los Jueces del Circuito Especializados en Extinción de Dominio del Distrito Judicial donde se encuentren los bienes, asumir el juzgamiento y emitir el correspondiente fallo.	ARTÍCULO 35°. COMPETENCIA TERRITORIAL PARA EL JUZGAMIENTO. Corresponde a los Jueces del Circuito Especializados en Extinción de Dominio del Distrito Judicial donde se encuentren los bienes, asumir el juzgamiento y emitir el correspondiente fallo.	
Cuando haya bienes en distintos distritos judiciales, será competente el juez del distrito que cuente con el mayor número de jueces de extinción de dominio.	Cuando haya bienes en distintos distritos judiciales, será competente el juez del distrito que cuente con el mayor número de jueces de extinción de dominio.	
Cuando exista el mismo número de jueces de extinción de dominio en distintos distritos judiciales se aplicará lo previsto en el artículo 28 numeral 7 del Código General del Proceso. La aparición de bienes en otros lugares después de la demanda de extinción de dominio no alterará la competencia.	Cuando exista el mismo número de jueces de extinción de dominio en distintos distritos judiciales se aplicará lo previsto en el artículo 28 numeral 7 del Código General del Proceso. La aparición de bienes en otros lugares después de la demanda de extinción de dominio no alterará la competencia.	
Si hay bienes que se encuentran en su totalidad en territorio extranjero, serán competentes en primera instancia los Jueces del Circuito Especializados en Extinción de Dominio del Distrito Judicial de Bogotá.	Si hay bienes que se encuentran en su totalidad en territorio extranjero, serán competentes en primera instancia los Jueces del Circuito Especializados en Extinción de Dominio del Distrito Judicial de Bogotá.	
	La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá	

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá competencia para el juzgamiento en materia de extinción de dominio de los bienes de titularidad de aforados cuya investigación recaiga en la sala Especial de Instrucción de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y de aquellos aforados que son sujetos de juicio ante el Senado de la República previa acusación de la Cámara de Representantes, y en aquellos de única instancia de la extinción de dominio de los bienes cuya titularidad recaiga en un agente diplomático debidamente acreditado, independientemente de su lugar de ubicación en el territorio nacional.	competencia para el juzgamiento en materia de extinción de dominio de los bienes de titularidad de aforados cuya investigación recaiga en la sala Especial de Instrucción de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y de aquellos aforados que son sujetos de juicio ante el Senado de la República previa acusación de la Cámara de Representantes, y en aquellos de única instancia de la extinción de dominio de los bienes cuya titularidad recaiga en un agente diplomático debidamente acreditado, independientemente de su lugar de ubicación en el territorio nacional.	
ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. En todo caso, los procesos en curso donde se hayan presentado la demanda de extinción del dominio seguirán en competencia del Fiscal Delegado para tal fin. Aquellos procesos donde no se haya presentado la demanda de extinción de dominio serán remitidos a la autoridad competente para la investigación conforme a la presente ley.	ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. En todo caso, los procesos en curso donde se haya presentado la demanda de extinción de dominio seguirán bajo la competencia del Fiscal Delegado para tal fin. Aquellos procesos donde no se haya presentado la demanda de extinción de dominio serán remitidos a la autoridad competente para la investigación conforme a la presente ley.	Se hacen algunos ajustes de redacción para mayor comprensión.
PARÁGRAFO. La Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia realizarán las modificaciones en cargas de trabajo a las que haya lugar para garantizar los funcionarios que realicen la investigación y ejerzan la acción de extinción de dominio.	PARÁGRAFO. La Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia realizarán las modificaciones en cargas de trabajo a las que haya lugar para garantizar los funcionarios necesarios que realicen la investigación y ejerzan la acción de extinción de dominio.	

<p style="text-align: center;"><b>PROPOSICIÓN</b></p> <p>Por las anteriores consideraciones solicito a los miembros de la Comisión Primera de Senado, dar primer debate al Proyecto de Ley 362 DE 2022 Senado "Por medio de la cual se establece el proceso de extinción del derecho de dominio y se dictan otras disposiciones" en el pliego de modificaciones propuesto.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ROY BARRERAS</b> Senador Ponente</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE 362 DE 2022 SENADO "Por medio de la cual se establece el proceso de extinción del derecho de dominio y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Modifíquese el artículo 5º del Decreto Ley No. 016 de 2014, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 5o. FISCALÍA DELEGADA ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.</b> La Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Investigar y acusar, si a ello hubiere lugar, a los servidores con fuero constitucional, previa asignación del Fiscal General de la Nación.</li> <li>2. Investigar y acusar, si a ello hubiere lugar, a los servidores con fuero legal, cuya investigación esté a cargo de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.</li> <li>3. Adelantar las investigaciones y acusaciones que le sean asignadas por el Fiscal General de la Nación y acusar a los responsables, si a ello hubiere lugar.</li> <li>4. Investigar y ejercer la acción de extinción de dominio, de manera autónoma e independiente de la acción penal, sobre los bienes pertenecientes a los servidores con fuero constitucional o legal cuya investigación penal esté asignada al Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal General de la Nación o los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia.</li> <li>5. Ejecutar las directivas, directrices y orientaciones del Fiscal General de la Nación.</li> <li>6. Organizar y adelantar comités técnico-jurídicos de revisión de las situaciones y los casos para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución.</li> <li>7. Elaborar e implementar los planes operativos anuales en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la metodología diseñada por la Subdirección de Planeación.</li> </ol>
<p>8. Aplicar las directrices y lineamientos del Sistema de Gestión Integral de la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>9. Las demás que le sean asignadas por la ley, o delegadas por el Fiscal General de la Nación.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º.</b> Modifíquese el Artículo 34 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 34. COMPETENCIA PARA LA INVESTIGACIÓN.</b> Corresponde a la Fiscalía General de la Nación dirigir, realizar y coordinar la investigación en materia de extinción de dominio. La Fiscalía General de la Nación actuará a través del Fiscal General de la Nación o de los fiscales que este delegue para esta materia.</p> <p>El Fiscal General de la Nación conocerá de la acción de extinción de dominio sobre bienes cuya titularidad recaiga en un agente diplomático extranjero debidamente acreditado ante el Gobierno de la República de Colombia. Lo anterior, sin perjuicio de su facultad para delegar especialmente estos asuntos.</p> <p>La competencia para ejercer la acción de extinción de dominio que recaiga sobre bienes en titularidad de servidores con fuero constitucional o legal corresponderá a la misma autoridad que realiza la investigación y acusación en materia penal.</p> <p>Los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializado pertenecientes a las distintas seccionales, conocerán de la acción de extinción de dominio sobre bienes vinculados con las actividades ilícitas propias de su competencia o relacionadas con estas.</p> <p>En los demás casos conocerán de la acción de extinción de dominio los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales del Circuito.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Las competencias atribuidas a la Fiscalía General de la Nación en los artículos 28,29 y otras relativas al ejercicio de la acción de extinción de dominio, contenidas en la presente ley, corresponderán a la sala Especial de Instrucción de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en procesos de su competencia.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º.</b> Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el Artículo 9º de la Ley 1849 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 35º. COMPETENCIA TERRITORIAL PARA EL JUZGAMIENTO.</b> Corresponde a los Jueces del Circuito Especializados en Extinción de Dominio del</p>	<p>Distrito Judicial donde se encuentren los bienes, asumir el juzgamiento y emitir el correspondiente fallo.</p> <p>Cuando haya bienes en distintos distritos judiciales, será competente el juez del distrito que cuente con el mayor número de jueces de extinción de dominio.</p> <p>Cuando exista el mismo número de jueces de extinción de dominio en distintos distritos judiciales se aplicará lo previsto en el artículo 28 numeral 7 del Código General del Proceso. La aparición de bienes en otros lugares después de la demanda de extinción de dominio no alterará la competencia.</p> <p>Si hay bienes que se encuentran en su totalidad en territorio extranjero, serán competentes en primera instancia los Jueces del Circuito Especializados en Extinción de Dominio del Distrito Judicial de Bogotá.</p> <p>La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá competencia para el juzgamiento en materia de extinción de dominio de los bienes de titularidad de aforados cuya investigación recaiga en la sala Especial de Instrucción de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y de aquellos aforados que son sujetos de juicio ante el Senado de la República de la extinción de dominio de los bienes cuya titularidad recaiga en un agente diplomático debidamente acreditado, independientemente de su lugar de ubicación en el territorio nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. CREACIÓN DE EMPLEOS.</b> La creación de empleos para las instituciones que intervengan en el ejercicio de la acción de extinción del derecho de dominio de las personas amparadas con fuero constitucional o legal de que trata esta ley, se tramitará por separado ante el Congreso de la República.</p> <p><b>ARTÍCULO 5º. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. En todo caso, los procesos en curso donde se haya presentado la demanda de extinción del dominio seguirán bajo la competencia del Fiscal Delegado para tal fin. Aquellos procesos donde no se haya presentado la demanda de extinción de dominio serán remitidos a la autoridad competente para la investigación conforme a la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia realizarán las modificaciones en cargas de trabajo a las que haya lugar para garantizar los funcionarios necesarios que realicen la investigación y ejerzan la acción de extinción de dominio.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ROY BARRERAS</b> Senador Ponente</p>

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2021 SENADO.

*“Por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*

Bogotá D.C., mayo de 2022

Honorable Senador,  
**Juan Diego Gómez Jiménez**  
Presidente  
Senado de la República

**Asunto:** Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 064 de 2021 Senado *“por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado presidente,

En cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 5 de 1992 y la Constitución Política de Colombia, como Ponente designado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente para el Proyecto de Ley de la referencia, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley No. 064 de 2021 Senado *“por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*.



**JORGE ELIECER GUEVARA**  
Senador de la República  
Ponente

#### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO.

El Proyecto de Ley No. 064/21 Senado *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones”* de autoría de la Honorable Senadora Sandra Liliana Ortiz Nova, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2019.

El anterior proyecto fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 3ª de 1992. Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión mediante Oficio con fecha del 31 de agosto de 2021 designó como ponente para el primer debate en Senado al Honorable Senador Jorge Eliécer Guevara. En la sesión de la Comisión Sexta del Senado del 26 de abril de 2022 se aprobó en primer debate del Senado la presente iniciativa.

#### II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene como objeto modificar la Ley 1014 del 2006, con el fin de realizar ajustes para el fortalecimiento del emprendimiento en Colombia.

#### III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley está conformado por dieciocho (18) artículos. El primer artículo establece el objeto del presente proyecto de ley, El segundo artículo, modifica el termino Emprendedor y adiciona los términos Clúster y Emprendimiento dinámico. El artículo tercero establece los principios generales del emprendimiento. El cuarto artículo adiciona obligaciones por parte del estado. El quinto artículo, adiciona entidades públicas a la Red Nacional para el Emprendimiento. El sexto artículo, adiciona objetivos específicos de la formación para el emprendimiento. El séptimo artículo, modifica la definición de formación de formadores. El octavo artículo, modifica las actividades de promoción y adiciona una actividad. El noveno artículo, establece la creación de la Red Clúster Nacional para el Emprendimiento. El décimo artículo, determina un incentivo al sector privado por Donación a la red de emprendimiento. El onceavo artículo, implementa el apoyo al Re-emprendimiento. El doceavo artículo, establece las Políticas Públicas y apoyo al Emprendimiento. El décimo tercer artículo, implementa la plataforma del emprendimiento. El decimo cuarto artículo, fomenta el apoyo al emprendedor a nivel regional. El décimo quinto artículo establece el emprendimiento de las mujeres. El décimo sexto artículo, esta relacionado con las redes de emprendedores. El décimo séptimo artículo, determina el diseño de una ruta para el emprendimiento. El décimo octavo artículo, se relaciona con vicencias y derogatorias.

#### IV. CONSIDERACIONES

El emprendimiento en Colombia actualmente se visualiza como una gran alternativa para fortalecer la economía del país, esta tendencia va en incremento ayudando a la sostenibilidad del país, y generando a su vez reducción en los índices de desempleo.

Es importante tener en cuenta que, según el DANE (2019), el desempleo es la principal causa del emprendimiento en países como Colombia. Asimismo, Querejazu (2020) afirma que en países desarrollados los principales motivos para emprender son “deseos de autonomía, ingreso, riqueza, reconocimiento y estatus. Mientras que en países de bajos ingresos es más probable encontrar motivaciones de necesidad, como la insatisfacción laboral o la amenaza del desempleo” (p.84).

Teniendo en cuenta el Informe de Dinámica de Creación de empresas en Colombia, en el periodo de julio – septiembre del año 2020. La creación de empresas se incrementó en un 2,9% al pasar de 82.371 unidades en 2019 a 84.724 en 2020<sup>ii</sup>, siendo los sectores de comercio y servicios con más unidades productivas creadas. La clasificación por sector económico lo puede demostrar la tabla 1 y las categorías según el tamaño la tabla 2.

Sector agregado	Cantidades año 2020 (jul-sep.)	Contribución en correlación al 2019
Comercio	37984	8,7
Industria	8396	0,8
Construcción	3448	-0,1
Extracción	232	-0,1
Resto	1729	-0,1
Agricultura	1599	-0,3
Servicios	31336	-5,9
<b>Total</b>	<b>84724</b>	<b>2,9</b>

Tabla 1. Elaboración propia. Fuente de Datos: RUES – Registro Único Empresarial y Social



Gráfico 1. Elaboración propia. Fuente de Datos: RUES – Registro Único Empresarial y Social

Es importante para la creación de las empresas determinar su categoría por tamaño, por lo tanto, se presenta la tabla 2, la cual establece la clasificación de las nuevas empresas por tamaño. Con base en esta información, se puede considerar que la mayoría de los nuevos emprendimientos empresariales, están conformados por microempresas y pequeñas empresas. Cabe resaltar, que el emprendimiento ya sea pequeño o grande, está relacionado con la creciente aceptación sociocultural hacia la creación de empresas.

Unidades productivas por tamaño		
Tamaño	Jul-Sep 2020	Contribución
Microempresa	84306	2,75
Pequeña	386	0,09
Mediana	26	0,01
Grande	6	0,002
<b>Total</b>	<b>84724</b>	<b>2,9</b>

Tabla 2. Elaboración propia. Fuente de Datos: RUES – Registro Único Empresarial y Social

La afirmación anterior se puede comprobar con el informe de Dinámica de Creación de Empresas del año 2021, el cual establece que entre enero y junio de 2021 se crearon 166.338 unidades productivas, 26,2% más que en el mismo periodo de 2020, cuando se ubicaba en 131.848. Del total de unidades registradas 74,7% corresponden a personas naturales y 25,3% a sociedades<sup>iii</sup>. Se evidencia que para lo que se lleva del presente año las nuevas unidades productivas están conformadas principalmente por microempresas, seguido por las pequeñas empresas.

Sector Agregado	Microempresa	Pequeña	Mediana	Grande
Agricultura	97,70%	2,20%	0,10%	0%
Comercio	99,80%	0,20%	0%	0%
Construcción	98,40%	1,50%	0%	0%
Extracción	97%	3%	0%	0%
Industria	99,70%	0,30%	0%	0%
Resto	99,40%	0,50%	0%	0%
Servicios	99,40%	0,50%	0%	0%
<b>Total</b>	<b>99,50%</b>	<b>0,40%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>

Tabla 3. Elaboración propia. Fuente de Datos: RUES – Registro Único Empresarial y Social

De acuerdo con el informe de GEM, Colombia presenta las mayores tasas de emprendedores potenciales (57,5%) y de personas con intención de emprender (50,2%) en comparación con el promedio. Solo en América Latina, el país ocupa el segundo lugar después de Chile.

En cuanto al presente año, se puede observar en la tabla 4 que el emprendedor toma mayor fuerza, ya que Colombia es un país líder en pensamiento y desarrollo empresarial. Adicionalmente, según Confecamaras (2021) el 56,7% de las empresas creadas en el primer trimestre de 2021 se constituyeron generando al menos un empleo, lo cual es positivo para impulsar los indicadores en este campo.



Unidades productivas por tamaño		
Tamaño	Ene-Jun2021	Contribución
Microempresa	165556	26
Pequeña	738	0,02
Mediana	33	0
Grande	11	0
Total	166338	26,0

Tabla 4. Elaboración propia. Fuente de Datos: RUES – Registro Único Empresarial y Social

En este orden de ideas, resulta importante analizar el comportamiento del emprendimiento a nivel nacional y el grado de educación que el emprendedor tiene para crear empresa para que esta no tenga poca evolución con el tiempo. En Colombia, según el informe Dinámica de creación de empresas de la Red de Cámaras de Comercio (CONFECÁMARAS) (2019) “para el 2019 se crearon 309.463 unidades productivas, 2,1% más que en el mismo periodo de 2018. Del total registradas, 75,7% corresponden a personas naturales y 24,3% a sociedades” (p.2)”. Además, es importante validar el comportamiento de las empresas después de creadas, ya que más de la mitad mueren en sus primeros cinco años y el 40% no gana la batalla en el primero, principalmente de personas naturales (CONFECÁMARAS, 2019). Normalmente la deserción empresarial llega a ser del 40% en el primer año y el 80% los tres años siguientes, una de sus principales razones es la falta de educación como emprendedor y la baja rentabilidad del negocio”. Se prevé que los porcentajes tan altos de deserción son a causa también del bajo perfil del emprendedor, insuficiente planeación estratégica y de administración y deficiente planificación financiera.

Teniendo en cuenta lo anterior, se demuestra que la población no presenta formación con respecto a lo que emprender implica, no se evidencia una alta tasa de que las empresas nuevas tengan una gran evolución en el tiempo. Si bien es positivo para el PIB que existan mayores tasas de emprendimiento, sería aún más favorable que estas empresas logren ser sostenibles con el tiempo.

En ese sentido, el acceso a la capacitación sobre el emprendimiento es uno de los retos más importantes para fomentar este fenómeno en el país. Según la Asociación de Emprendedores de Colombia (ASEC), el 56% de los colombianos asegura que las universidades no están formando emprendedores. Por lo tanto, es necesario implementar la educación financiera y educación que promueva y fortalezca el emprendimiento, para así ayudar a los emprendedores y futuros emprendedores. Por ello, el Estado colombiano ha creado programas que puedan acompañar el desarrollo del emprendimiento, ha impulsado a Instituciones de Educación Superior a implementar cátedras de emprendimiento y ha creado

espacios para la interacción de los interesados en el tema. Sin embargo, esta educación no debe de ser solo desde las universidades sino que desde la formación básica se debe orientar sobre el emprendimiento, fortalecer la mentalidad y carácter del estudiante frente al fracaso, con el fin de que aprenda los procesos básicos de emprender, y pueda relacionarse con habilidades sociales, de comunicación, que la persona desde temprano se familiarice con conceptos y aptitudes de emprendimiento.

El emprendimiento en el país, desde el Estado, está a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Por medio de la Ley 1014 de 2006, se creó la Red Nacional y las Redes Regionales, por las cuales se establecen y desarrollan estrategias, programas y proyectos que colaboran a la creación de empresa y de negocios en el país. Estas Redes han llegado a ser el principal instrumento para fomentar la creación de empresa de manera directa en cada una de las regiones<sup>vi</sup>.

A pesar de lo anterior, se debe resaltar que las grandes acciones impulsadas por el Gobierno, las cuales se han implementado a través de programas como los laboratorios de emprendimiento, rutas de innovación, vehículos de financiación, capital semilla, los encuentros regionales y otros programas, no son muy conocidas por la población en general. Esto genera que las oportunidades de creación de empresa, se vean limitadas para todos.

Por otro lado, hay entidades como las Cámaras de Comercio que ofrecen servicios de apoyo a empresarios y emprendedores, tan solo en el año 2020 prestaron 815.900 servicios de apoyo, las estrategias implementadas ese mismo año por las cámaras fueron 64.373 emprendedores acompañados con estrategias de desarrollo empresarial, programas de aceleración y de escalamiento para que sean más rentables y competitivos. 45.178 empresas apoyadas en digitalización empresarial, una de las herramientas más importantes para dinamizar las ventas y mover la caja registradora. 18.060 empresas beneficiadas con proyectos o estrategias clúster. 17.080 empresas naranja apoyadas con programas de fortalecimiento empresarial, para que crezcan y permanezcan en el tiempo. 16.171 empresas apoyadas con programas o estrategias de innovación, para repensar modelos de negocios o crear nuevos de acuerdo con las necesidades del mercado<sup>vii</sup>, entre otras estrategias, se realiza esta mención con el fin de tener en cuenta que esta es la clase de apoyo que necesitan los empresarios y emprendedores. Lo anterior, es lo que promueve la Ley previamente mencionada, fomentar el emprendimiento y que emprender no se relacione solo con el emprendedor, sino también que pueda acudir orientación profesional que brinde el Estado para no estar a la deriva con lo que emprender significa.

Finalmente, el fortalecimiento de los programas de fomento de emprendimiento es vital para poder divulgar las acciones llevadas a cabo, que permitan dar a conocer lo que se crea a favor del emprendedor colombiano y así mismo promover e influir en la cultura

emprendedora. De igual manera, la apuesta también debe ser por motivar propuestas de proyectos innovadores, creativos y que impacten de manera positiva el mercado.

**I. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Texto aprobado para primer debate	Texto propuesto para segundo debate
<p><b>ARTÍCULO 3º.</b> Modifíquense los literales e, h y k, del artículo 2 de la Ley 1014 de 2006, los cuales quedarán así:</p> <p>e) Crear un vínculo del sistema educativo y productivo nacional, mediante la formación en competencias básicas, laborales, ciudadanas y empresariales a través de un programa transversal de emprendimiento; entendiéndose como la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, básica, media, y las instituciones de educación superior en coordinación con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), la Asociación colombiana de Instituciones de Educación Superior (ACIET) o quien haga sus veces, a fin de desarrollar una cultura innovadora de emprendimiento.</p> <p>h) Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de clúster o cadenas articuladas empresariales generando procesos productivos y</p>	<p><b>ARTÍCULO 3º.</b> Modifíquense los literales h y k, del artículo 2 de la Ley 1014 de 2006, los cuales quedarán así:</p> <p>h) Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de clúster o cadenas articuladas empresariales generando procesos productivos y competitivos relevantes para la región con un alto nivel de planeación a largo plazo.</p> <p>k) Fomentar el emprendimiento y la innovación de proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales en zonas rurales, y en general de la economía campesina, familiar y comunitaria.</p>

competitivos relevantes para la región con un alto nivel de planeación a largo plazo.  
k) Fomentar el emprendimiento y la innovación de proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales en zonas rurales, y en general de la economía campesina, familiar y comunitaria.

**I. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presenté ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley número 064 del 2021 Senado. *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones” Con modificaciones.*



**JORGE ELIECER GUEVARA**  
Senador de la Republica  
Ponente

**I. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DEL 2021 SENADO.**

*“Por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones ”*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1014 del 2006, con el fin de realizar ajustes para el fortalecimiento del emprendimiento en Colombia.

**ARTÍCULO 2º.** Modifíquese el literal b y adiciónense los literales c y d del artículo 1º de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

- b) Emprendedor:** Individuo que organiza, opera y asume el riesgo de crear nuevos negocios. Existen dos tipos de emprendedores: el que establece una nueva empresa similar a una ya existente y el innovador, que corresponde al individuo que introduce en el mercado un producto, proceso, modelo de negocio o forma de comercialización novedoso.
- c) Clúster:** Concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas que actúan en un determinado campo y tienen características y externalidades comunes.
- d) Emprendimiento dinámico:** son iniciativas empresariales con propuestas de valor basadas en la diferenciación, la innovación, la tecnología y la solución innovadora a problemas del sector productivo, con alto potencial de crecimiento, que crece muy por encima de la media de su sector.

**ARTÍCULO 3º.** Modifíquese los literales h y k, del artículo 2 de la Ley 1014 de 2006, los cuales quedarán así:

- h) Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de clúster o cadenas articuladas empresariales generando procesos productivos y competitivos relevantes para la región con un alto nivel de planeación a largo plazo.
- k) Fomentar el emprendimiento y la innovación de proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales en zonas rurales, y en general de la economía campesina, familiar y comunitaria.

**ARTÍCULO 4º.** Adiciónense al artículo 4 de la Ley 1014 de 2006, los siguientes numerales:

- 7. Promover y fomentar la asociatividad del emprendedor con las empresas privadas y entidades públicas que puedan apoyar la iniciativa bien sea con acompañamiento, apoyo económico y/o por medio de capacitaciones, inducciones y toda actividad que aporte al emprendimiento.
- 8. Fomentar la generación de clústeres de emprendimiento entre pequeñas, medianas empresas, grandes industrias y emprendedores

**ARTÍCULO 5º.** Modifíquese el numeral 6 y adiciónense los numerales 16, 17, 18 y 19 del artículo 5º de la Ley 1014 de 2006 el cual quedará así:

- 6. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- 16. Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio.
- 17. Superintendencia de Industria y Comercio
- 18. INNpuls Colombia.
- 19. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**ARTÍCULO 6º.** Adicione al artículo 12 de la Ley 1014 de 2006, los siguientes literales:

- e) Fomentar la generación de empleo para el desarrollo regional y rural.
- f) Promover la educación financiera del emprendedor, que le permita asumir los retos del mercado para la consolidación de su emprendimiento, elegir los servicios financieros adecuados, y comprender el valor del dinero y del presupuesto.
- g) Promover y desarrollar una cultura de emprendimiento dinámico.
- h) Contribuir con el mejoramiento de carácter del emprendedor frente al fracaso y fortalecer la inteligencia emocional, que le permitan desarrollarse con aptitudes de buen emprendedor.

**ARTÍCULO 7º.** Modifíquese artículo 15 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo 15. Formación de formadores.** El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, las Instituciones de Educación Superior y sus asociaciones, podrán coordinar a través de las redes para el Emprendimiento y del Fondo Empezar y sus entidades adscritas, planes y programas para la formación de formadores orientados al desarrollo de la cultura para el emprendimiento de acuerdo a las disposiciones establecidas en esta ley.

**ARTÍCULO 8º.** Modifíquese y adiciónense al artículo 18 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo 18. Actividades de Promoción.** Con el fin de promover la cultura del emprendimiento y las nuevas iniciativas de negocios, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Programa Presidencial Colombia Joven y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y Universidades Públicas en armonía con la autonomía universitaria, darán prioridad a las siguientes actividades:

1. Feria de trabajo juvenil: Componente comercial y académico.
2. Macrorrueda de negocios para nuevos empresarios: Contactos entre oferentes y demandantes.
3. Macrorruedas de inversión para nuevos empresarios: Contactos entre proponentes e inversionistas y sistema financiero.
4. Concursos dirigidos a emprendedores sociales y de negocio (Ventures).
5. Concursos para facilitar el acceso al crédito a fondos de capital semilla a aquellos proyectos sobresalientes.
6. Programas de cofinanciación para apoyo al emprendimiento, acompañamiento financiero para el desarrollo de programas de formación, promoción, asistencia técnica y asesoría, que ejecuten las Fundaciones, Cámaras de Comercio, Universidades, incubadoras de empresas y ONGs.
7. Las alcaldías municipales y distritales y las Áreas Metropolitanas, deberán promover espacios trimestrales para jornadas de consultoría y asesoría empresarial (administrativo y financiero) con el fin de viabilizar un plan de negocio que garantice el acompañamiento a toda iniciativa de emprendimiento.

**Parágrafo 1.** Recursos. El Gobierno Nacional, podrán presupuestar y destinar anualmente, los recursos necesarios para la realización de las actividades de promoción y de apoyo al emprendimiento de nuevas empresas innovadoras.

Los recursos destinados por el municipio o distrito podrán incluir la promoción, organización y evaluación de las actividades, previa inclusión y aprobación en los Planes de Desarrollo

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional por medio de las entidades correspondientes y canales de comunicación deberá hacer la divulgación de estas actividades de promoción y programas que apoyen y fomenten el emprendimiento.

**ARTÍCULO 9º.** Adiciónense un artículo nuevo a la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo Nuevo. Creación de la Red Clúster Nacional para el Emprendimiento.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará y efectuará el seguimiento a la Red Clúster, con el objetivo de recolectar datos generales de los emprendedores, clase de sector productivo a la que pertenecen, y otros parámetros que se consideren relevantes, para promover el crecimiento y apertura de mercados estratégicos para cada región.

**Parágrafo.** Para el seguimiento de que trata el presente artículo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá recolectar datos específicos adicionales considerados relevantes en relación con los proyectos productivos de las zonas rurales del país con el fin de definir estrategias para promover con especial atención el crecimiento de tales emprendimientos.

**ARTÍCULO 10°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo Nuevo. Incentivo al sector privado por Donación a la red de emprendimiento, Red clúster Nacional para El Emprendimiento y/o red clúster regional para el emprendimiento.** Las personas jurídicas obligadas al pago del impuesto sobre la renta por el ejercicio de cualquier tipo de actividad, que realicen donaciones económicas a éstas redes de emprendimiento, con previo visto bueno de viabilidad por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), tendrán derecho a deducir el treinta por ciento (30%) del valor real donado para efectos de calcular el impuesto sobre la renta a su cargo correspondiente al periodo gravable en que se realice la donación.

**Parágrafo. Emprendedores.** Las nuevas empresas de emprendedores constituidas en función a esta Ley, que cuenten con concepto y viabilidad dado por la entidad encargada dentro del margen de las pequeñas y medianas empresas, gozarán de beneficio tributario deduciendo el treinta (30%) del impuesto sobre la renta, por el término de tres años contado a partir de la constitución legal de la empresa.

**ARTÍCULO 11°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo Nuevo. Apoyo al Re-emprendimiento.** Con el fin de apoyar a los emprendedores y que la empresa creada tenga mayor durabilidad en el tiempo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidad que preside la red nacional para el emprendimiento, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, generará una serie de herramientas informativas y educativas para orientar, formar, capacitar y asesorar al emprendedor con el objetivo de que pueda replantear su proyecto de negocio, renegociar sus deudas morosas, identificar sus fallas en la gerencia y continuar en el mercado.

**ARTÍCULO 12°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo Nuevo. Políticas Públicas y apoyo al Emprendimiento:** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará indicadores que permitan generar insumos para evaluar el impacto de las políticas públicas en materia de emprendimiento, siguiendo los criterios de transparencia y de eficiencia pública. El Ministerio de Comercio, Industria y turismo deberá realizar un estudio de impacto cada 5 años como instrumento que permita evaluar las políticas y programas de fortalecimiento al

emprendimiento llevadas a cabo por el Gobierno Nacional. En los criterios de evaluación a incluirse en dicho estudio de impacto se incluirán aquellos que se consideren pertinentes para analizar el impacto de estas políticas públicas en las zonas rurales.

**ARTÍCULO 13°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo Nuevo. Plataforma de emprendimiento.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dentro del año siguiente a la sanción de la presente ley, deberá habilitar en su página web la plataforma del emprendimiento, en la cual prestará asesoría al emprendedor respecto a todas las etapas de su proyecto y brindará mayor conocimiento sobre las políticas y programas que tiene el gobierno en materia de emprendimiento.

**Parágrafo:** En dicha plataforma se incluirá una sección dedicada a prestar asesoría específica enfocada a los emprendedores dedicados a la producción relacionada con la economía campesina, familiar y comunitaria y pequeña producción rural.

**ARTÍCULO 14°:** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo Nuevo. Apoyo al emprendedor a nivel regional.** Las Cámaras de comercio implementarán programas de mentorías, con el objeto de aprovechar la experiencia y conocimiento de empresarios y profesionales de gran trayectoria en el sector al servicio de los emprendedores.

**Parágrafo 1.** Se fomentará la implementación de programas de mentorías orientadas a fortalecer la formación de emprendedores dedicados a la producción relacionada con la economía campesina, familiar y comunitaria, y a la pequeña producción rural.

**Parágrafo 2.** Implementaran programas de fortalecimiento empresarial de mayor acompañamiento para jóvenes y mujeres emprendedores en condiciones de vulnerabilidad.

**ARTÍCULO 15°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo nuevo. Emprendimiento de las mujeres.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con los entes territoriales implementarán programas para fortalecer el conocimiento en el mercado y generar mayor acompañamiento a la mujer emprendedora, madre cabeza de hogar, mujer rural y mujer en condiciones de vulnerabilidad.

**ARTÍCULO 16°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo nuevo. Redes de emprendedores.** El SENA, las Cámaras de Comercio e INNpulsa Colombia, elaborarán estrategias con el fin de afianzar las redes de

emprendedores a lo largo del territorio nacional, con la finalidad de generar espacios de conexión e intercambio de experiencias.

**Parágrafo:** Las entidades de que trata el presente artículo, elaborarán estrategias diferenciadas orientadas al surgimiento y fortalecimiento de redes de emprendedores ubicados en zonas rurales del país, así como aquellos municipios que registren los mayores índices de pobreza multidimensional.

**ARTÍCULO 17°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo nuevo. Ruta para el emprendimiento:** El Gobierno Nacional a través de la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y demás entidades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, coordinará el proceso en el diseño de una ruta institucional clara que permita el acceso a financiamiento, asistencia técnica y capacitación para el emprendedor.

**ARTÍCULO 18°.** Vigencias y derogatorias La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

<sup>1</sup> Querejazu, C. (2020) Aproximación teórica a las causas del emprendimiento. Revista Economía Teoría y Práctica N°52(p. 84). Recuperado de <https://economiatp.uam.mx/index.php/ETYP/article/view/465>

<sup>2</sup> Confecamaras (2020) dinámica de creación de empresas en Colombia Julio-septiembre de 2020. Recuperado de: [https://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Analisis\\_Economicos/Informe%20Din%20C3%A1mica%20de%20Creaci%20C3%B3n%20de%20Empresas%20III%20Trimestre%202020.pdf](https://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Analisis_Economicos/Informe%20Din%20C3%A1mica%20de%20Creaci%20C3%B3n%20de%20Empresas%20III%20Trimestre%202020.pdf)

<sup>3</sup> Confecamaras (2021) dinámica de creación de empresas en Colombia Enero-junio de 2021. Recuperado de: [https://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2021/Din%20C3%A1mica%20de%20Creaci%20C3%B3n%20de%20Empresas%20I%20Ene-Jun%202021%20VF%20\(003\).pdf](https://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2021/Din%20C3%A1mica%20de%20Creaci%20C3%B3n%20de%20Empresas%20I%20Ene-Jun%202021%20VF%20(003).pdf)

<sup>4</sup> CONFECÁMARAS. (2019). Dinámica de creación de empresas en Colombia. (p.2) Recuperado de [http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2019/Cuadernos\\_Analisis\\_Economicos/Din%20C3%A1mica%20de%20Creaci%20C3%B3n%20de%20Empres%20EneDic%202019%2021012020.pdf](http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2019/Cuadernos_Analisis_Economicos/Din%20C3%A1mica%20de%20Creaci%20C3%B3n%20de%20Empres%20EneDic%202019%2021012020.pdf)

<sup>5</sup> CONFECÁMARAS. (2019). Crecimiento, supervivencia y desafíos de las empresas de Economía Naranja en Colombia. Recuperado de [http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2019/Cuadernos\\_Analisis\\_Economicos/CUADERNO%2019%20SEPT%203.pdf](http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2019/Cuadernos_Analisis_Economicos/CUADERNO%2019%20SEPT%203.pdf)

<sup>6</sup> Builrago, Novoa, J.A. (2014). Emprendimiento en Colombia. *Administración & Desarrollo*. Recuperado de <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-EmprendimientoEnColombia-6403431.pdf>

<sup>7</sup> CONFECÁMARAS. (2021). Más de 815 mil servicios de apoyo a empresarios fueron prestados por las Cámaras de Comercio en 2020. Recuperado de: <https://www.confecamaras.org.co/noticias/777-mas-de-815-mil-servicios-de-apoyo-a-empresarios-fueron-prestados-por-las-camaras-de-comercio-en-2020>

Comisión Sexta Constitucional Permanente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DÍA 26 DE ABRIL DE 2022, DEL PROYECTO DE LEY No. 064 DE 2021 SENADO

*"Por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

**ARTÍCULO 1°.** Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1014 del 2006, con el fin de realizar ajustes para el fortalecimiento del emprendimiento en Colombia.

**ARTÍCULO 2°.** Modifíquese el literal b y adiciónese los literales c y d del artículo 1° de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**b) Emprendedor:** Individuo que organiza, opera y asume el riesgo de crear nuevos negocios. Existen dos tipos de emprendedores: el que establece una nueva empresa similar a una ya existente y el innovador, que corresponde al individuo que introduce en el mercado un producto, proceso, modelo de negocio o forma de comercialización novedoso.

**c) Clúster:** Concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas que actúan en un determinado campo y tienen características y externalidades comunes.

**d) Emprendimiento dinámico:** son iniciativas empresariales con propuestas de valor basadas en la diferenciación, la innovación, la tecnología y la solución innovadora a problemas del sector productivo, con alto potencial de crecimiento, que crece muy por encima de la media de su sector.

**ARTÍCULO 3°.** Modifíquese los literales e, h y k, del artículo 2 de la Ley 1014 de 2006, los cuales quedarán así:

e) Crear un vínculo del sistema educativo y productivo nacional, mediante la formación en competencias básicas, laborales, ciudadanas y empresariales a través de un programa transversal de emprendimiento; entendiéndose como la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, básica, media, y las instituciones de educación superior en coordinación con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), la Asociación colombiana de Instituciones de Educación Superior (ACIET) o quien haga sus veces, a fin de desarrollar una cultura innovadora de emprendimiento.

h) Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de clúster o cadenas articuladas empresariales generando procesos productivos y competitivos relevantes para la región con un alto nivel de planeación a largo plazo.

<p>k) Fomentar el emprendimiento y la innovación de proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales en zonas rurales, y en general de la economía campesina, familiar y comunitaria.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º.</b> Adiciónese al artículo 4 de la Ley 1014 de 2006, los siguientes numerales:</p> <p>7. Promover y fomentar la asociatividad del emprendedor con las empresas privadas y entidades públicas que puedan apoyar la iniciativa bien sea con acompañamiento, apoyo económico y/o por medio de capacitaciones, inducciones y toda actividad que aporte al emprendimiento.</p> <p>8. Fomentar la generación de clústeres de emprendimiento entre pequeñas, medianas empresas, grandes industrias y emprendedores</p> <p><b>ARTÍCULO 5º.</b> Modifíquese el numeral 6 y adiciónense los numerales 16, 17, 18 y 19 del artículo 5º de la Ley 1014 de 2006 el cual quedará así:</p> <p>6. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>16. Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio.</p> <p>17. Superintendencia de Industria y Comercio</p> <p>18. INNpula Colombia.</p> <p>19. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</p> <p><b>ARTÍCULO 6º.</b> Adiciónese al artículo 12 de la Ley 1014 de 2006, los siguientes literales:</p> <p>e) Fomentar la generación de empleo para el desarrollo regional y rural.</p> <p>f) Promover la educación financiera del emprendedor, que le permita asumir los retos del mercado para la consolidación de su emprendimiento, elegir los servicios financieros adecuados, y comprender el valor del dinero y del presupuesto.</p> <p>g) Promover y desarrollar una cultura de emprendimiento dinámico.</p> <p>h) Contribuir con el mejoramiento de carácter del emprendedor frente al fracaso y fortalecer la inteligencia emocional, que le permitan desarrollarse con aptitudes de buen emprendedor.</p> <p><b>ARTÍCULO 7º.</b> Modifíquese artículo 15 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 15. Formación de formadores.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, <b>las Instituciones de Educación Superior y sus asociaciones, podrán coordinar</b> a través de las redes para el emprendimiento y del Fondo Empleado y sus entidades adscritas, planes y programas para la formación de formadores orientados al desarrollo de la cultura para el emprendimiento de acuerdo a las disposiciones establecidas en esta ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 8º.</b> Modifíquese y adiciónese al artículo 18 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 18. Actividades de Promoción.</b> Con el fin de promover la cultura del emprendimiento y las nuevas iniciativas de negocios, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Programa Presidencial Colombia Joven y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y Universidades Públicas en armonía con la autonomía universitaria, darán prioridad a las siguientes actividades:</p>	<p>1. Feria de trabajo juvenil: Componente comercial y académico.</p> <p>2. Macrorrueda de negocios para nuevos empresarios: Contactos entre oferentes y demandantes.</p> <p>3. Macrorruedas de inversión para nuevos empresarios: Contactos entre proponentes e inversionistas y sistema financiero.</p> <p>4. Concursos dirigidos a emprendedores sociales y de negocio (Ventures).</p> <p>5. Concursos para facilitar el acceso al crédito a fondos de capital semilla a aquellos proyectos sobresalientes.</p> <p>6. Programas de cofinanciación para apoyo al emprendimiento, acompañamiento financiero para el desarrollo de programas de formación, promoción, asistencia técnica y asesoría, que ejecuten las Fundaciones, Cámaras de Comercio, Universidades, incubadoras de empresas y ONGs.</p> <p>7. Las alcaldías municipales y distritales y las Áreas Metropolitanas, deberán promover espacios trimestrales para jornadas de consultoría y asesoría empresarial (administrativo y financiero) con el fin de viabilizar un plan de negocio que garantice el acompañamiento a toda iniciativa de emprendimiento.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Recursos. El Gobierno Nacional, podrán presupuestar y destinar anualmente, los recursos necesarios para la realización de las actividades de promoción y de apoyo al emprendimiento de nuevas empresas innovadoras.</p> <p>Los recursos destinados por el municipio o distrito podrán incluir la promoción, organización y evaluación de las actividades, previa inclusión y aprobación en los Planes de Desarrollo</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Gobierno Nacional por medio de las entidades correspondientes y canales de comunicación deberá hacer la divulgación de estas actividades de promoción y programas que apoyen y fomenten el emprendimiento.</p> <p><b>ARTÍCULO 9º.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así: Creación de la Red Clúster Nacional para el Emprendimiento. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará y efectuará el seguimiento a la Red Clúster, con el objetivo de recolectar datos generales de los emprendedores, clase de sector productivo a la que pertenecen, y otros parámetros que se consideren relevantes, para promover el crecimiento y apertura de mercados estratégicos para cada región.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para el seguimiento de que trata el presente artículo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá recolectar datos específicos adicionales considerados relevantes en relación con los proyectos productivos de las zonas rurales del país con el fin de definir estrategias para promover con especial atención el crecimiento de tales emprendimientos.</p> <p><b>ARTÍCULO 10º.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo. Incentivo al sector privado por Donación a la red de emprendimiento, Red clúster Nacional para El Emprendimiento y/o red clúster regional para el emprendimiento.</b> Las personas jurídicas obligadas al pago del impuesto sobre la renta por el ejercicio de cualquier tipo de actividad, que realicen donaciones económicas a éstas redes de emprendimiento, con previo visto bueno de viabilidad por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), tendrán derecho a deducir el treinta por ciento (30%) del valor real donado para efectos de calcular el impuesto sobre la renta a su cargo correspondiente al período gravable en que se realice la donación.</p> <p><b>Parágrafo. Emprendedores.</b> Las nuevas empresas de emprendedores constituidas en función a esta Ley, que cuenten con concepto y viabilidad dado por la entidad encargada dentro del margen</p>
<p>de las pequeñas y medianas empresas, gozarán de beneficio tributario deduciendo el treinta (30%) del impuesto sobre la renta, por el término de tres años contado a partir de la constitución legal de la empresa.</p> <p><b>ARTÍCULO 11º.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo. Apoyo al Re-emprendimiento.</b> Con el fin de apoyar a los emprendedores y que la empresa creada tenga mayor durabilidad en el tiempo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidad que preside la red nacional para el emprendimiento, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, generará una serie de herramientas informativas y educativas para orientar, formar, capacitar y asesorar al emprendedor con el objetivo de que pueda replantear su proyecto de negocio, renegociar sus deudas morosas, identificar sus fallas en la gerencia y continuar en el mercado.</p> <p><b>ARTÍCULO 12º.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo. Políticas Públicas y apoyo al Emprendimiento:</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará indicadores que permitan generar insumos para evaluar el impacto de las políticas públicas en materia de emprendimiento, siguiendo los criterios de transparencia y de eficiencia pública. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá realizar un estudio de impacto cada 5 años como instrumento que permita evaluar las políticas y programas de fortalecimiento al emprendimiento llevadas a cabo por el Gobierno Nacional. En los criterios de evaluación a incluirse en dicho estudio de impacto se incluirán aquellos que se consideren pertinentes para analizar el impacto de estas políticas públicas en las zonas rurales.</p> <p><b>ARTÍCULO 13º.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo. Plataforma de emprendimiento.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dentro del año siguiente a la sanción de la presente ley, deberá habilitar en su página web la plataforma del emprendimiento, en la cual prestará asesoría al emprendedor respecto a todas las etapas de su proyecto y brindará mayor conocimiento sobre las políticas y programas que tiene el gobierno en materia de emprendimiento.</p> <p><b>Parágrafo:</b> En dicha plataforma se incluirá una sección dedicada a prestar asesoría específica enfocada a los emprendedores dedicados a la producción relacionada con la economía campesina, familiar y comunitaria y pequeña producción rural.</p> <p><b>ARTÍCULO 14º:</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo: Apoyo al emprendedor a nivel regional:</b> Las Cámaras de comercio implementarán programas de mentorías, con el objeto de aprovechar la experiencia y conocimiento de empresarios y profesionales de gran trayectoria en el sector al servicio de los emprendedores.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Se fomentará la implementación de programas de mentorías orientadas a fortalecer la formación de emprendedores dedicados a la producción relacionada con la economía campesina, familiar y comunitaria, y a la pequeña producción rural.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Implementarán programas de fortalecimiento empresarial de mayor acompañamiento para jóvenes y mujeres emprendedores en condiciones de vulnerabilidad.</p> <p><b>ARTÍCULO 15º.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Emprendimiento de las mujeres.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con los entes territoriales implementarán programas para fortalecer el conocimiento en el mercado y generar mayor acompañamiento a la</p>	<p>mujer emprendedora, madre cabeza de hogar, mujer rural y mujer en condiciones de vulnerabilidad.</p> <p><b>ARTÍCULO 16º.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Redes de emprendedores.</b> El SENA, las Cámaras de Comercio e INNPUlsa Colombia, elaborarán estrategias con el fin de afianzar las redes de emprendedores a lo largo del territorio nacional, con la finalidad de generar espacios de conexión e intercambio de experiencias.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Las entidades de que trata el presente artículo, elaborarán estrategias diferenciadas orientadas al surgimiento y fortalecimiento de redes de emprendedores ubicados en zonas rurales del país, así como aquellos municipios que registren los mayores índices de pobreza multidimensional.</p> <p><b>ARTÍCULO 17º.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Ruta para el emprendimiento:</b> El Gobierno Nacional a través de la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y demás entidades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, coordinará el proceso en el diseño de una ruta institucional clara que permita el acceso a financiamiento, asistencia técnica y capacitación para el emprendedor.</p> <p><b>ARTÍCULO 18º.</b> Vigencias y derogatorias La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;"><b>AUTO DE SUSTANCIACIÓN</b></p> <p>En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 26 de Abril de 2022, el Proyecto de Ley No. <b>064 de 2021 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1014 DE 2006 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", según consta en el Acta No. 27, de la misma fecha</b></p> <div style="text-align: right;">   <b>JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS</b>                  Secretario General                  Comisión Sexta del Senado             </div>



Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por el Honorable Senador JORGE ELIECER GUEVARA, al Proyecto de Ley No. 064 de 2021 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1014 DE 2006 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO", para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS  
Secretario General  
Comisión Sexta del Senado

**CONTENIDO**

Gaceta número 521 - martes 17 de mayo de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia para primer debate Proyecto de ley número 362 de 2022 Senado, por medio de la cual se establece el proceso de extinción del derecho de dominio y se dictan otras disposiciones. ....	1
Informe de Ponencia para segundo debate Proyecto de ley número 64 de 2021 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones. ....	4