



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 700

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2020 CÁMARA

por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY ____ DE 2020 CÁMARA

“Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto incorporar disposiciones concernientes al fortalecimiento de los organismos de acción comunal y brindar garantías al cumplimiento del propósito y objetivos en la gestión del desarrollo de la comunidad.

Artículo 2. Adiciónese un literal al artículo 19° de la Ley 743 de 2002, el cual quedara de la siguiente forma:

Artículo 19. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

(...)

r) Ejercer veeduría y control social a la gestión pública, políticas, planes, programas, proyectos o acciones inherentes o relacionadas al desarrollo de la comunidad y los objetivos del organismo de acción comunal, de acuerdo al territorio donde desarrolla sus actividades.

Artículo 3. Modifíquese los literales a, b, c, y d del Artículo 32 de la Ley 743 de 2002, así:

Artículo 32. Fechas de elección dignatarios. La elección de nuevos dignatarios de los organismos de acción comunal se llevará a cabo en el mismo año en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales, en las siguientes fechas:

Junta de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria, el primer domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de febrero del siguiente año;

b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de febrero y su período inicia el primero de abril del mismo año;

c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de abril y su período inicia el primero de junio del mismo año;

d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de junio y su período inicia el primero de agosto del mismo año.

Artículo 4. Adiciónese el literal c) al artículo 35° de la Ley 743 de 2002, el cual quedara de la siguiente forma:

Artículo 35. Derechos de los dignatarios. A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

(...)

c) Interlocución. Los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de segundo y tercer grado, respectivamente, tendrán como mínimo una (1) sesión anual con el Gobernador o Alcalde respectivo, y su gabinete en sesión de consejo de gobierno, y mínimo una (1) sesión plenaria anual con la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local; y los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de cuarto grado, tendrán como mínimo una (1) sesión con el Presidente de la República, mínimo una (1) sesión plenaria con el Congreso de la República durante el periodo constitucional, y mínimo una (1) sesión anual con quien ostente el cargo de Ministro del Interior o quien haga sus veces, en la que podrán participar en la discusión, coordinación o concertación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados al desarrollo de la comunidad y fortalecimiento de los organismos de acción comunal, lo mismo que presentar propuestas, planteamientos e informes escritos o verbales sobre acciones que inciden en el ejercicio de sus derechos, asuntos relacionados con el propósito y objetivos de la organización comunal en la gestión del desarrollo de la comunidad.

Artículo 5. Modifíquese el numeral 2°, literal e) del Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

(...)

e) En relación a la Ciudadanía:

(...)

2. Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones comunales, sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1368 de 2009, así:

Artículo 5°. Capacitación y formación. La Escuela Superior de Administración Pública creará programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación profesional destinados a alcaldes, concejales, miembros de las juntas administradoras locales y de los Organismos de Acción Comunal.

Parágrafo. La capacitación y formación académica a que hace relación el presente artículo, se extenderá a personeros municipales y distritales, así como a quienes, en estas instituciones,

realicen judicatura o práctica laboral o profesional como requisito para acceder a título profesional o presten el servicio de auxiliar jurídico ad honorem en los términos de la Ley 1322 de 2009.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1148 de 2007 así:

Artículo 4°. Vivienda. Los hogares conformados por los concejales de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000 y los dignatarios de organismos de acción comunal podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades sin que requieran demostrar ahorro previo.

Parágrafo. El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el presente artículo es un aporte estatal en dinero y/o especie que se otorga por una sola vez a un hogar beneficiario, sin cargo de restitución por parte de este y puede ser complementario de otros subsidios de carácter municipal o departamental.

Artículo 8. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1148 de 2007, así:

Artículo 6°. Condiciones de Acceso. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario, la Confederación Nacional de Concejos y Concejales Confenacol y la Confederación Nacional de Acción Comunal, reglamentará las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales, ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, y Dignatarios de Organismos de Acción Comunal, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación.

Artículo 9. Adiciónese el literal h), i) al artículo 98° de la Ley 1757 de 2015, así:

Artículo 98. Inversiones asociadas a la participación ciudadana. Los recursos presupuestales asociados a la promoción de la participación ciudadana deben invertirse prioritariamente en:

(...)

h) Apoyo a los organismos de acción comunal dentro del marco del conocimiento, protección y ejercicio de derechos, fortalecimiento organizacional y fomento al cumplimiento del propósito y objetivos en la gestión del desarrollo de la comunidad.

i) Apoyo a los procesos de capacitación y formación integral de los dignatarios y afiliados de los organismos de acción comunal en forma coordinada o concertada con la Confederación Nacional de Acción Comunal.

Artículo 10. Política Pública de Acción Comunal. El Ministerio del Interior tendrá un plazo máximo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente Ley, para iniciar la formulación de la política pública de acción comunal.

El Ministerio del Interior prestará asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios, para la formulación, revisión o actualización de las políticas públicas de acción comunal

Artículo 11. Sistema de Información Comunal. El Ministerio del Interior, los municipios, distritos y departamentos en coordinación con los organismos de acción comunal, crearán e implementarán un sistema de información de acción comunal con ocasión al acopio, preservación de documentos, fomento a la investigación, memoria histórica, generación de conocimiento, oferta institucional del Estado, seguimiento y evaluación sobre la implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados a los organismos de acción comunal, con el objeto de satisfacer las necesidades informativas y de gestión, garantizando el acceso y disponibilidad pública de la información.

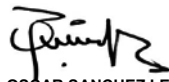
Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará esta materia en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley, y en el ámbito territorial será adoptado mediante decreto el sistema de información.

Artículo 12. Educación de la acción comunal. En atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2006 y en el marco de la enseñanza de la Constitución Política y de la democracia, se incluirá la enseñanza, explicación y socialización de la Acción Comunal, como espacio de formación ciudadana y comunitaria, para el conocimiento y ejercicio de la democracia participativa, fomento al respeto, tolerancia, convivencia, solidaridad, paz y desarrollo integral de la comunidad.

Parágrafo: El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley, donde establecerá los criterios y lineamientos requeridos para la enseñanza de la Acción Comunal

Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

Del congresista



OSCAR SANCHEZ LEON
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Marco Normativo.

El artículo 1 de la constitución política establece:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const.,1991, art. 1). (Subrayado fuera de texto).

El artículo 2, establece os fines del Estado Social de Derecho donde se destacan:

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; ... (Const.,1991, art. 2).

Facultad del Congreso el artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución; hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El artículo 150 determina que: Corresponde al Congreso hacer las leyes.

El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005 establece:

Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. (Subrayado fuera de texto).
2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación.
11. El Defensor del Pueblo.

Origen

El origen de las Juntas de acción comunal, según lo menciona la Universidad nacional se remonta a finales de la década de los cincuenta en la Universidad Nacional de Colombia, su primera aparición fue la vereda de Saucito, en el municipio de Chocontá.

“Era, explica Fals Borda, una vereda pequeña de minifundistas, que decidieron organizarse para construir una escuela comunal, que todavía está allí. Es hoy un monumento nacional porque fue el laboratorio donde se determinaron algunas de las

primeras reglas, incluso las oficiales, en lo concerniente a la conformación de juntas de acción comunal”.(UN, s.f)

Álvaro Sepúlveda menciona en relación la creación de las juntas de acción comunal:

la creación de las juntas de acción comunal está ligada al nacimiento del Frente Nacional. El país vivía un acelerado proceso de urbanización, debido en gran parte al desplazamiento de campesinos por la violencia fratricida, se buscaba en parte aclimatar la convivencia entre los partidos tradicionales, después de la experiencia traumática de la violencia en los años 50 y 60. (Sepúlveda, s.f)

Las juntas de acción comunal, según menciona Fals Borda citado por la universidad nacional:

“Esta idea, cuenta Fals Borda, sirvió como “un rayo de luz” para generar un cambio radical en las costumbres de los campesinos hispano-chibchas que se basaba en una antigua tradición que daba prioridad al carácter desconfiado de los habitantes de la región. Estos ignoraban al vecino y echaban al traste cualquier posibilidad de trabajo colectivo.” (UN, s.f)

En el Gobierno de Alberto Lleras Camargo el 25 de noviembre se sancionó la Ley 19 de 1958 Sobre reforma administrativa, mediante la cual se autoriza en el artículo 22 de la Ley, a los concejos municipales las asambleas departamentales y al gobierno nacional encomendar a las juntas de acción comunal funciones de control y vigilancia de ciertos servicios públicos.

Artículo 22. Los Consejos Municipales, las Asambleas Departamentales y el Gobierno Nacional, podrán encomendar a las Juntas de Acción Comunal integradas por vecinos de cada Distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos Consejos y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos (Ley 19, 1958, art 22).

d) Autorizar a los Concejos Municipales para eximir del impuesto predial el valor de las nuevas viviendas populares que se construyan en los respectivos Municipios y el de los locales destinados a la enseñanza;

e) Organizar cursos e instituciones para la preparación del personal encargado de promover la formación de las juntas de acción comunal, a que se refiere el artículo anterior, y orientar sus actividades y prestar la asistencia técnica contemplada en el ordinal m) de este artículo. (Ley 19, 1958, art 24).

Sepúlveda menciona que la proyección de las juntas de acción comunal estaba dada a sectores pobres o marginados de la población.

Las juntas de acción comunal inicialmente se nuclean alrededor de las escuelas públicas, a partir de ella se constituiría el centro comunal, conformarían comités en los que participarían el maestro, el cura párroco el inspector de policía, funcionarios públicos y la comunidad.

Ello explica porque inicialmente se asignó el programa a la División de Acción comunal del Ministerio de Educación (Decreto 1761 de junio 25 de 1959). En 1960 las juntas se trasladan al ministerio Gobierno tomando un carácter más político que educativo.

Por ello, en el gobierno Lleras Restrepo las Juntas tuvieron una conformación más orgánica, estructurada y técnica. El Decreto 2263 de septiembre 5 de 1966 organizaba y estimulaba la integración popular con la participación de pueblo, el gobierno y las entidades privadas. (Sepúlveda, s.f)

Normatividad.

El Conpes 3661 de 2010, relaciona la normatividad de la acción comunal antes y después de la Constitución de 1991

Tabla 1. Antecedentes normativos de los Organismos de Acción comunal

Los objetivos y/o funciones según de las juntas de acción comunal según el artículo 23 estaban dados por:

Artículo 23. El Gobierno fomentara por los sistemas que juzgue más aconsejables, y de acuerdo con las autoridades departamentales y municipales, la cooperación de los vecinos de cada Municipio para el efecto de:

- a) Aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares.
- b) Aumentar y mejorar los establecimientos de asistencia pública y los restaurantes populares, y difundir prácticas de higiene y prevención contra las enfermedades;
- c) Administrar equitativamente las aguas cuyo uso pertenezca a varios riberanos, y establecer adecuados sistemas de riego y drenaje;
- d) Mejorar los sistemas de explotación agrícola;
- e) Construir viviendas populares y mejorarlas;
- f) Construir y mantener carreteras, puentes y caminos vecinales;
- g) Organizar cooperativas de producción, de distribución y de consumo;
- h) Organizar bolsas de trabajo, e
- g) Fomentar la difusión del deporte y de espectáculos de recreación y cultura (Ley 19, 1958, art 23).

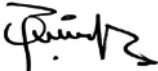
A su vez el artículo 24 de la Ley, estableció lineamientos al Gobierno Nacional para garantizar el funcionamiento de las Juntas de acción comunal

Artículo 24. Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo anterior podrá especialmente el Gobierno:

- a) Suministrar asistencia técnica, directamente o a través de los organismos departamentales y municipales, para la producción de la cooperación comunal y la difusión de los conocimientos y practicas referentes a las materias en el mismo artículo contempladas;
- b) Establecer subvenciones para los establecimientos y organizaciones que se creen o mejoren por la acción directa de los vecinos de cada lugar;
- c) Dictar las medidas necesarias para dar efectividad a las disposiciones legales vigentes sobre obligación, para los propietarios de fincas, de mantener escuelas en proporción al número de trabajadores de su dependencia;

Instrumentos	Materia
Previo a la Constitución Política de 1991	
Ley 19 de 1958	Ley sobre reforma administrativa, por medio de la cual se realiza la institucionalización de la acción comunal en Colombia. Ley que regula la Acción comunal, invocando su preexistencia con la visión y propósito de regular, controlar, cooptar, dirigir y vigilar la Acción comunal. La ley, fue producto de la reorganización administrativa en Colombia.
Decreto 239 de 1959	La Sección de Planeación Regional y Urbanismo incluía a la acción comunal, con relación a la función de promover lo previsto en el art. 23 de la Ley 19 de 1958. En el Decreto 239 de 1959 se establece una relación directa de las juntas de acción comunal con la sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, a la cual se le asigna la función, entre otras, de promover la cooperación comunal.
Decreto 1761 de 1959	Crea la División de Acción Comunal en el Ministerio de Educación.
Decreto 2119 de 1964	Ordena al Departamento de Planeación Nacional la inclusión en el presupuesto nacional de partidas para la acción comunal.
Decreto Ley 3159 de 1968	Eleva la División de Acción Comunal a la categoría de Dirección General de integración y desarrollo de la comunidad - DIGIDEC en el Ministerio de Gobierno. -hoy del Interior y de Justicia-.

<table border="1"> <tr> <td>Decreto 2070 de 1969</td> <td>Creación de las figuras de asociaciones y federaciones en los OAC.</td> </tr> <tr> <td>Decreto Ley 126 de 1976</td> <td>Fija estructura de la DIGIDEC. Cuando las Juntas proyecten construir obras como acueductos, alcantarillados o redes de electrificación para conectarse a los servicios públicos, deberán suscribir un convenio de integración de servicios con la entidad administradora de los mismos para que, una vez construida la obra, les suministre el servicio con tarifa reducida hasta por el monto de la inversión.</td> </tr> <tr> <td>Decreto 1930 de 1979</td> <td>Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y los artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Reglamenta la estructura y funcionamiento de las juntas de acción comunal. La Dirección General para la Integración y el Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno - hoy del Interior y de Justicia- era la encargada de coordinar la actividad interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior y celebrará los convenios que fueren necesarios para el efecto.</td> </tr> <tr> <td>Decreto 300 de 1987</td> <td>Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Se refiere a la constitución de las Juntas de Acción Comunal y su capacidad de acción.</td> </tr> <tr> <td>Ley 52 de 1990</td> <td>Por la cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno-hoy del Interior y Justicia -; se determinan las funciones de sus dependencias; se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias. Atribuye a gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá competencias con respecto a las Juntas de Acción comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones comunales de Juntas.</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">Posteriores a la Constitución Política de 1991</td> </tr> <tr> <td>Constitución Política de 1991. Art. 39</td> <td>Garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.</td> </tr> <tr> <td>Constitución Política de 1991. Art. 103</td> <td>Este artículo determina que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.</td> </tr> <tr> <td>Ley 136 de 1994</td> <td>Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1 y 2 y de juntas de vivienda comunitaria.</td> </tr> <tr> <td>Decreto 2150 de 1995</td> <td>Suprime el reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones cívicas y JAC, ordena su reconocimiento por escritura pública.</td> </tr> <tr> <td>Resolución 759 de 1996 del Ministerio del Gobierno.</td> <td>Fija el número mínimo de juntas de acción comunal para constituir las asociaciones comunales en comunas y corregimientos.</td> </tr> <tr> <td>Decreto 1684 de 1997</td> <td>Fusiona dependencias del Ministerio del Interior, - hoy del Interior y de Justicia - y establece funciones a la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación.</td> </tr> </table>	Decreto 2070 de 1969	Creación de las figuras de asociaciones y federaciones en los OAC.	Decreto Ley 126 de 1976	Fija estructura de la DIGIDEC. Cuando las Juntas proyecten construir obras como acueductos, alcantarillados o redes de electrificación para conectarse a los servicios públicos, deberán suscribir un convenio de integración de servicios con la entidad administradora de los mismos para que, una vez construida la obra, les suministre el servicio con tarifa reducida hasta por el monto de la inversión.	Decreto 1930 de 1979	Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y los artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Reglamenta la estructura y funcionamiento de las juntas de acción comunal. La Dirección General para la Integración y el Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno - hoy del Interior y de Justicia- era la encargada de coordinar la actividad interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior y celebrará los convenios que fueren necesarios para el efecto.	Decreto 300 de 1987	Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Se refiere a la constitución de las Juntas de Acción Comunal y su capacidad de acción.	Ley 52 de 1990	Por la cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno-hoy del Interior y Justicia -; se determinan las funciones de sus dependencias; se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias. Atribuye a gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá competencias con respecto a las Juntas de Acción comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones comunales de Juntas.	Posteriores a la Constitución Política de 1991		Constitución Política de 1991. Art. 39	Garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.	Constitución Política de 1991. Art. 103	Este artículo determina que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.	Ley 136 de 1994	Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1 y 2 y de juntas de vivienda comunitaria.	Decreto 2150 de 1995	Suprime el reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones cívicas y JAC, ordena su reconocimiento por escritura pública.	Resolución 759 de 1996 del Ministerio del Gobierno.	Fija el número mínimo de juntas de acción comunal para constituir las asociaciones comunales en comunas y corregimientos.	Decreto 1684 de 1997	Fusiona dependencias del Ministerio del Interior, - hoy del Interior y de Justicia - y establece funciones a la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación.	<table border="1"> <tr> <td>Decreto 1122 de 1999</td> <td>Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).</td> </tr> <tr> <td>Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001</td> <td>Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) "por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario".</td> </tr> <tr> <td>Ley 743 de 2002</td> <td>Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.</td> </tr> <tr> <td>Ley 753 de 2002</td> <td>Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.</td> </tr> <tr> <td>Ley 790 de 2002</td> <td>Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.</td> </tr> <tr> <td>Decreto 2350 de 2003</td> <td>Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.</td> </tr> </table>	Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).	Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) "por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario".	Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.	Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.	Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.	Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.
Decreto 2070 de 1969	Creación de las figuras de asociaciones y federaciones en los OAC.																																				
Decreto Ley 126 de 1976	Fija estructura de la DIGIDEC. Cuando las Juntas proyecten construir obras como acueductos, alcantarillados o redes de electrificación para conectarse a los servicios públicos, deberán suscribir un convenio de integración de servicios con la entidad administradora de los mismos para que, una vez construida la obra, les suministre el servicio con tarifa reducida hasta por el monto de la inversión.																																				
Decreto 1930 de 1979	Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y los artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Reglamenta la estructura y funcionamiento de las juntas de acción comunal. La Dirección General para la Integración y el Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno - hoy del Interior y de Justicia- era la encargada de coordinar la actividad interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior y celebrará los convenios que fueren necesarios para el efecto.																																				
Decreto 300 de 1987	Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Se refiere a la constitución de las Juntas de Acción Comunal y su capacidad de acción.																																				
Ley 52 de 1990	Por la cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno-hoy del Interior y Justicia -; se determinan las funciones de sus dependencias; se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias. Atribuye a gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá competencias con respecto a las Juntas de Acción comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones comunales de Juntas.																																				
Posteriores a la Constitución Política de 1991																																					
Constitución Política de 1991. Art. 39	Garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.																																				
Constitución Política de 1991. Art. 103	Este artículo determina que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.																																				
Ley 136 de 1994	Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1 y 2 y de juntas de vivienda comunitaria.																																				
Decreto 2150 de 1995	Suprime el reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones cívicas y JAC, ordena su reconocimiento por escritura pública.																																				
Resolución 759 de 1996 del Ministerio del Gobierno.	Fija el número mínimo de juntas de acción comunal para constituir las asociaciones comunales en comunas y corregimientos.																																				
Decreto 1684 de 1997	Fusiona dependencias del Ministerio del Interior, - hoy del Interior y de Justicia - y establece funciones a la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación.																																				
Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).																																				
Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) "por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario".																																				
Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.																																				
Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.																																				
Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.																																				
Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.																																				
<table border="1"> <tr> <td>Decreto 2350 de 2003, sobre las empresas comunales rentables</td> <td>Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario explica que los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, cuya organización y administración serán materia de reglamentación en sus estatutos. También, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria.</td> </tr> <tr> <td>Decreto 2350 de 2003, sobre la formación comunal</td> <td>Sobre capacitación comunal. El Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción comunal, orientará la formación en materia comunal. La organización comunal deberá adoptar a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de control, inspección y vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación.</td> </tr> <tr> <td>Decreto 4530 de 2008</td> <td>La estructura orgánica del MIJ cambió a partir del decreto 4530 de 2008. Tal decreto estableció que el Viceministerio del Interior tendría una reestructuración que incluyera una dirección para la Democracia y Participación Ciudadana (DDPC), y que dentro de esta hubiera un grupo denominado Grupo para el Fortalecimiento de la Democracia. El grupo es el encargado de establecer espacios de participación para la definición, formulación, ejecución, seguimiento y adopción de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y la organización comunal.</td> </tr> <tr> <td>Decreto 890 de 2008</td> <td>Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.</td> </tr> </table> <p>Nota: tabla tomada del documento Conpes 3661 de 2010 Fuente: Compilado DNP-DJSG, 2009</p>	Decreto 2350 de 2003, sobre las empresas comunales rentables	Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario explica que los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, cuya organización y administración serán materia de reglamentación en sus estatutos. También, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria.	Decreto 2350 de 2003, sobre la formación comunal	Sobre capacitación comunal. El Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción comunal, orientará la formación en materia comunal. La organización comunal deberá adoptar a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de control, inspección y vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación.	Decreto 4530 de 2008	La estructura orgánica del MIJ cambió a partir del decreto 4530 de 2008. Tal decreto estableció que el Viceministerio del Interior tendría una reestructuración que incluyera una dirección para la Democracia y Participación Ciudadana (DDPC), y que dentro de esta hubiera un grupo denominado Grupo para el Fortalecimiento de la Democracia. El grupo es el encargado de establecer espacios de participación para la definición, formulación, ejecución, seguimiento y adopción de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y la organización comunal.	Decreto 890 de 2008	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.	<p>Relevancia de la Acción comunal</p> <p>La importancia de la acción comunal está dada por su potencial en la solución de problemas, por ser quien comunica a la comunidad con las autoridades, la Universidad Nacional citando a Valencia menciona:</p> <p>La experiencia superior al medio siglo en el trabajo barrial le permite al economista dimensionar la importancia de la Acción Comunal: "Sin la menor duda es la principal organización social que tiene el país y naturalmente, por sus características, trata de ser cooptada y utilizada. Sin embargo, su potencial es enorme y el proceso de cambio en que se encuentra es muy alentador", comenta Sánchez.</p> <p>De acuerdo con el dirigente barrial, de la interacción de los ciudadanos en torno a una variedad de temáticas surgen caminos hacia la solución de los problemas.</p> <p>"Estas necesidades que generan desarrollo humano se ven reflejadas en la realización de obras comunales que son comunes a todos, como los espacios recreativos, administración de campos deportivos, de plaza de mercado, donde participamos todos los habitantes de una comuna, de una localidad", comentó.</p> <p>Subrayó la importancia de estos organismos como el primer puente que se tiende entre la comunidad y organizaciones políticas de mayor envergadura como los concejos, asambleas y congreso... (UN, s,f)</p> <p>Problemáticas de la Acción Comunal</p> <p>El documento CONPES 3661 del 10 de mayo de 2010, plantea un problema central y tres ejes problemáticos de la acción comunal a saber:</p>																												
Decreto 2350 de 2003, sobre las empresas comunales rentables	Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario explica que los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, cuya organización y administración serán materia de reglamentación en sus estatutos. También, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria.																																				
Decreto 2350 de 2003, sobre la formación comunal	Sobre capacitación comunal. El Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción comunal, orientará la formación en materia comunal. La organización comunal deberá adoptar a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de control, inspección y vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación.																																				
Decreto 4530 de 2008	La estructura orgánica del MIJ cambió a partir del decreto 4530 de 2008. Tal decreto estableció que el Viceministerio del Interior tendría una reestructuración que incluyera una dirección para la Democracia y Participación Ciudadana (DDPC), y que dentro de esta hubiera un grupo denominado Grupo para el Fortalecimiento de la Democracia. El grupo es el encargado de establecer espacios de participación para la definición, formulación, ejecución, seguimiento y adopción de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y la organización comunal.																																				
Decreto 890 de 2008	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.																																				

<p>a. Problema central: los organismos de acción comunal afrontan dificultades en su organización y gestión.</p> <p>Se ha identificado como problema central el hecho de que los organismos de acción comunal afrontan dificultades en dos frentes: de fortalecimiento interno y la falta de coordinación de la oferta institucional a la que aquellos pueden acceder.</p> <p>La problemática comunal se manifiesta en tres ejes temáticos: el primero, está relacionado con las dificultades que tienen las iniciativas comunales para ser canalizadas debidamente por el Estado; el segundo, tiene que ver con las debilidades de la organización comunal; y el tercero, se relaciona con la sostenibilidad económica de las organizaciones comunales. (CONPES 3661, p. 28)</p> <p>El primer eje problemático (Los Organismos Comunales tienen dificultades que no están debidamente canalizadas por parte del Estado) esto debido según el conpes a la coordinación de la oferta institucional. Ya que no son suficientes los mecanismos de gestión y apoyo para desarrollar óptimamente las iniciativas sectoriales e intersectoriales de los comunales, su fomento y realización. (Conpes 3661)</p> <p>El segundo eje problemático (debilidad en la estructura comunal, bajo reconocimiento y falta de visibilidad de la organización) según el conpes este problema está dado por las dificultades internas de la organización que afectan de manera significativa su democracia interna y mecanismos de participación, lo que afecta su estabilidad y en algunos casos su legitimidad.</p> <p>Los comunales identifican que sus organizaciones adolecen de procesos y técnicas para la administración de sus organizaciones, su gestión e interrelación.</p> <p>Los comunales en los diferentes talleres han identificado que en su estructura organizativa se refleja una alta carga burocrática que hace compleja su funcionalidad para la toma de decisiones y la interrelación con las instituciones. En general hay</p>	<p>debilidades y no cuentan con herramientas de planificación, administración y fortalecimiento para sus organizaciones.</p> <p>Los comunales en las consultas locales manifestaron que el constante cambio de dignatarios, los deficientes empalmes entre directivas y la falta de memorias de la organización, las deficiencias administrativas, los frecuentes problemas en el manejo de la información, los recursos y el patrimonio y otros aspectos organizativos, explican en buena parte la visión escéptica, fría y hasta de apatía que la ciudadanía tiene acerca de ellos y que afecta a toda la organización. (CONPES 3661, p. 33)</p> <p>El tercer eje problemático (Los Organismos Comunales no tienen mecanismos para desarrollar iniciativas empresariales y productivas), este eje tiene fundamento en que las empresas comunales no cuentan con una reglamentación que les permita participar en el sector de la economía solidaria y carecen de capacitación en para la formulación de proyectos productivos.</p> <p>Lo anterior permite un marco de acción para dar respuestas a las diferentes necesidades y dificultades por las cuales pasa la acción comunal en Colombia.</p> <p>Es de aclarar que el proyecto de Ley fue presentado en octubre de 2018 acumulado con el proyecto de Ley 192 de 2018 los cuales fueron archivados por tránsito de legislatura.</p> <p>Conflictos de Interés</p> <p>Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:</p> <p>De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general,</p>
<p>impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos</p> <p>Del Congresista,</p>  <p>OSCAR SANCHEZ LEON Representante a la Cámara</p>	<p>Referencias</p> <p>Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Ibáñez.</p> <p>Congreso de la Colombia. (25 de noviembre de 1958). Sobre Reforma administrativa. [Ley 19 de 1958]. D.O: AÑO XCV .N. 29835. 9</p> <p>Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). Documento Conpes 3661. política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal.</p> <p>Universidad Nacional. (Sin Especificar Fecha). En la UN nacieron las juntas de acción comunal. Recuperado de: http://historico.cartauiversitaria.unal.edu.co/ediciones/28/03carta.html</p> <p>Viva la Ciudadanía. (Sin Especificar Fecha). Historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal en Colombia. http://viva.org.co/cajavirtual/svc0168/articulo0006.pdf</p> <p>Sepúlveda, Álvaro. (sin especificar Fecha) Las Juntas de Acción Comunal, Origen y Desarrollo Histórico. http://files.juntalospinos.webnode.es/20000031-d7444d83de/61.pdf</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2020
CÁMARA

por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley N° _____ de 2020

"Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer incentivos para el tránsito a la formalidad laboral, crear el sello de buenas prácticas para la formalización laboral "Ser formal paga"; con el fin de ayudar a garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y la creación de nuevos empleos formales.

Capítulo I

Articulación institucional y simplificación de trámites

Artículo 2. Mesa Intersectorial de Formalización Laboral: Créese la Mesa intersectorial de Formalización, como un espacio de concertación y articulación que permita promover y proponer recomendaciones sobre políticas, incentivos y simplificación de trámites para el fomento de la formalización laboral; esta Mesa estará coordinada por el Ministerio del trabajo y estará integrada por delegados de las siguientes entidades e instituciones:

1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
2. Ministerio de Trabajo
3. Ministerio de salud y Protección Social.
4. Departamento Nacional de Planeación.
5. Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas, Acopi.
6. Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco.
7. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI.
8. Confederación de Cámaras de Comercio ConfeCámaras
9. Un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios, designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
10. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar.
11. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional, DIAN
12. Superintendencia de Industria y comercio

PARÁGRAFO 1o. Los delegados deberán ser permanentes, mediante delegación formal del representante legal de la Institución o gremio sectorial que representa y deberán ejercer funciones relacionadas con el objeto de esta ley.

PARÁGRAFO 2o. Una vez se encuentre en funcionamiento y debidamente reglamentada la "Mesa Intersectorial de Formalización Laboral", el Gobierno Nacional deberá articular con los entes territoriales estrategias para desarrollar incentivos para el cumplimiento del objeto de la presente ley.

Capítulo II

Incentivos para la formalización laboral

Artículo 4. Incentivo escalonado sobre pago de aportes parafiscales. Las empresas que realicen la formalización laboral de sus empleados, podrán gozar del incentivo del pago escalonado de los aportes parafiscales por el término de un año, de la siguiente manera:

Por los primeros seis meses, las empresas que formalicen sus trabajadores realizarán sus aportes parafiscales así:

Inferior a 10 empleados Microempresa	Pagará el 20% de los aportes parafiscales
Entre 6-50 empleados Pequeña empresa	Pagará el 35% de los aportes parafiscales
51 -200 empleados Mediana empresa	Pagará el 50% de los aportes parafiscales

Durante los 6 meses siguientes al primer beneficio, las empresas que formalicen sus trabajadores realizarán sus aportes parafiscales así:

Inferior a 10 empleados Microempresa	Pagará el 35% de los aportes parafiscales
Entre 6-50 empleados Pequeña empresa	Pagará el 50% de los aportes parafiscales
51 -200 empleados Mediana empresa	Pagará el 65% de los aportes parafiscales

PARÁGRAFO 1o: Este beneficio solo podrá aplicarse por una sola vez y será para las empresas legalmente constituidas, o las que se vayan a constituir, por cada empleado de la empresa que transite a la formalización laboral.

PARÁGRAFO 2o: A partir del mes número 13, los aportes parafiscales de que trata el presente artículo, se realizarán con la tarifa legalmente establecida.

PARÁGRAFO 3o: Para acceder y mantener este beneficio, el empleador debe incrementar el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año inmediatamente anterior; e incrementar el valor total de la nómina respecto a la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados.

Artículo 3. Funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral. Son funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral:

- a) Proponer el Plan Nacional de Incentivos para la formalización empresarial y laboral.
- b) Establecer su reglamento y funcionamiento.
- c) Emitir recomendaciones sobre políticas y directrices orientadas al fomento de buenas prácticas de formalización laboral a las ideas de negocio, emprendimientos en etapa temprana como a empresas ya constituidas.
- d) Promover una ruta de formalización empresarial y laboral que incentive al emprendedor y al empresario transitar hacia la formalización.
- e) Promover la simplificación e incorporación de nuevos servicios respecto a los trámites del Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud en la VUE Ventanilla Única Empresarial especialmente de aquellos relacionados con el registro de los empleadores a salud, pensiones y riesgos laborales.
- f) Proponer la inclusión de planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con la formalización empresarial y laboral en el orden nacional y en los entes territoriales
- g) Proponer ajustes para la simplificación y virtualización de los trámites para la afiliación de empleados ante las administradoras de riesgos laborales así como los trámites de empleados para pensiones, BEPS y cajas de compensación familiar.
- h) Promover estrategias para la virtualización en un portal web de todos los trámites asociados al empleado en los subsistemas de pensiones y subsidio familiar
- i) Plantear estrategias de articulación de las plataformas de cada institución referente a los trámites de formalización empresarial y laboral
- j) Presentar estrategias para orientar al emprendedor y a los empresarios el tránsito a la formalización
- k) Promover en el orden territorial, formatos estándar para el desarrollo de trámites, requisitos y obligaciones de orden municipal, departamental y nacional, y de orden nacional con el fin de simplificar y alivianar los costos administrativos y pecuniarios, especialmente de un cargo de las micro y pequeñas empresas.
- l) Promover jornadas periódicas de atención presencial en zonas rurales y rurales dispersas de la circunscripción, destinadas a facilitar el acceso a la información, a la oferta pública y a la realización de trámites para la formalización laboral y empresarial de los productores y empresarios de estas zonas.

PARÁGRAFO 4o: El Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, realizará los ajustes necesarios que permitan realizar los aportes parafiscales como se plantean en este artículo.

Artículo 5. Incentivos sobre pago de aportes patronales. Las empresas que transiten hacia la formalización empresarial y laboral durante los 12 meses que dura el beneficio estipulado en el artículo 4° de esta ley, sólo realizarán los aportes respecto a pensión obligatoria y riesgos laborales, el Gobierno Nacional mantendrá la afiliación de este personal en el régimen subsidiado de salud.

PARÁGRAFO 1o: Este beneficio solo podrá aplicarse por una sola vez y será para las empresas legalmente constituidas, o las que se vayan a constituir, pero que tienen a sus empleados en la informalidad. Para tales efectos se deberán realizar acuerdos de formalización con el Ministerio del Trabajo.

PARÁGRAFO 2o: Para acceder y mantener este beneficio, el empleador debe incrementar el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año inmediatamente anterior; e incrementar el valor total de la nómina respecto a la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados.

Capítulo III

Promoción de la Cultura de la formalidad

Artículo 6. Sello de buenas prácticas para la formalización empresarial y laboral "Ser formal paga". Créase el Sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral "Ser formal paga", el cual será otorgado anualmente, a partir de la expedición de la presente ley, a las empresas que se acojan a los beneficios establecidos en los artículos 4to y 5to.

PARÁGRAFO 1o: Este sello será otorgado a las empresas que por lo menos durante 6 meses se mantengan en procesos de formalización empresarial y laboral, y sean beneficiarios de los incentivos de que trata la presente ley.

PARÁGRAFO 2o: Las Empresas que sean seleccionadas para el sello serán publicadas de manera oficial en la página web de las instituciones adscritas a la Mesa Intersectorial de Formalización Empresarial y laboral, anualmente. El Ministerio del Trabajo reglamentará en los 6 meses siguientes a la expedición de la ley, los mecanismos para los procesos de selección y entrega del sello "Ser formal paga".

Artículo 7. Estrategia de promoción, sensibilización y difusión para crear una cultura de formalización "ser formal paga". Con el fin de promover la

formalización empresarial y laboral, todas las instituciones adscritas a la mesa intersectorial de formalización empresarial y laboral a las que hace referencia el artículo 2, deberán desarrollar programas de promoción de la cultura de la formalización "Ser formal paga", procesos de orientación, formación y consultoría para la formalización.

PARÁGRAFO: Esta estrategia debe incentivar a la ciudadanía, empresas e instituciones públicas y privadas a adquirir productos, bienes y servicios de las empresas que se les otorgue el sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral "ser formal paga" al que se refiere el artículo 6 de la presente ley.

Artículo 8. Difusión de la cultura formalización "ser formal paga". La Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces, deberá conceder espacios en la televisión pública para que se transmitan programas que fomenten la cultura de la formalización empresarial y laboral en el país, de acuerdo con lo establecido en esta ley.

Artículo 9. Facultad reglamentaria. El gobierno nacional reglamentará las normas aquí dispuestas en un plazo de seis meses a partir de la expedición de esta ley.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


AYDÉE LIZARAZO CUBILLOS
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara Bogotá
 Partido Político MIRA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

La presente iniciativa legislativa fue inicialmente radicada el 05 de agosto de 2019, y publicado el 12 de agosto en Gaceta del Congreso No 740 de 2019. El proyecto de Ley 124 de 2019 cámara: "Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones" [Ser formal paga], fue autoría de los honorables Senadores Carlos Eduardo Guevara, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo; honorable Representante Irma Luz Herrera.

Una vez radicado el proyecto, el 15 de septiembre de 2019, por instrucciones de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, dentro del marco del Procedimiento Legislativo, fueron designadas como ponentes para primer debate del presente proyecto de ley la H.R. Jennifer Kristin Arias Falla del Partido Centro Democrático y H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal del Partido Cambio Radical.

El 31 de octubre de 2019, en sesión de la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes se dio la exposición de la ponencia para primer debate del presente proyecto de ley, el cual fue aprobado en su totalidad con las proposiciones radicadas, publicado en Gaceta del Congreso No 1076 de 2019.

El 20 de junio de 2020 el proyecto de ley es archivado por Tránsito de Legislatura, conforme al Artículo 190 Ley 5 de 1992.

Dentro del debido trámite legislativo que surtió el proyecto, fue solicitado concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como al Ministerio de Comercio Industria y Turismo cuyas consideraciones fueron revisadas y analizadas de acuerdo a lo establecido en el Conpes 3956 "Formalización Empresarial".

En este sentido, y teniendo en cuenta los antecedentes de la presente iniciativa legislativa, las observaciones y recomendaciones presentadas para la anterior iniciativa legislativa, se presenta esta iniciativa legislativa, acogiendo las mencionadas recomendaciones, a fin de que pueda ser estudiado nuevamente por parte del Congreso de la República.

Ahora bien, se insiste en esta iniciativa legislativa, atendiendo a la necesidad actual de reducir la informalidad laboral en el país, a partir del fomento de los incentivos para que las empresas que ya están constituidas y tienen avances en formalización

empresarial, así como las que están en proceso de consolidación, transiten hacia la formalidad laboral y sean sostenibles en el tiempo.

En este sentido, se busca promover las buenas prácticas de formalización laboral, a partir de incentivos que induzcan al empresario y/o emprendedor a generar empleos formales, a través del sello de buenas prácticas de formalización laboral y empresarial denominado "Ser formal paga".

Objeto del proyecto

Promover las buenas prácticas de formalización laboral, a partir de incentivos que induzcan al empresario y/o emprendedor a generar empleos formales, a través del sello de buenas prácticas de formalización laboral y empresarial denominado "Ser formal paga".

Estructura del proyecto

- Creación de la Mesa Técnica Intersectorial de Formalización Laboral, conformada por ministerios y entidades relacionadas con el tema.
- Consolidación de la Ruta de formalización laboral (Unificación de los trámites en Ventanilla Única Empresarial - VUE)
- Acompañamiento a las empresas en el tránsito hacia la formalización para su sostenibilidad en el tiempo.
- Incentivos por formalización en aportes patronales y/o parafiscales dependiendo del número de empleados o tamaño de empresa
- Incentivos en pago de aportes a salud durante el 1er año de acogerse al beneficio: sobre ingresos iguales o superiores al SMMLV se pagará solo pensión. Sobre ingresos inferiores, se pagarán aportes a BEPS, ya establecidos en Piso de Protección Social, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
- Campañas de difusión y sensibilización sobre la importancia de la formalización laboral: "Ser formal paga"
- Cruce de información exógena sobre empresas ya constituidas para formalizar empleados.
- Incentivos adicionales que se puedan derivar de reuniones o mesas de trabajo con las instituciones públicas
- Finalmente, otorgar a las empresas el Sello de buenas prácticas de formalización laboral "Ser formal Paga" a aquellas empresas que transiten hacia la formalización.

Concepto de Informalidad

De acuerdo con la literatura económica, Keith Hart, antropólogo económico, fue el primero en utilizar el concepto de **informalidad**, en un estudio realizado sobre la situación del mercado laboral urbano en África a principios de los años setenta¹.

En este análisis sobre la informalidad se establece que en los países en desarrollo, en lugar de desempleados abundan los que trabajan pero obteniendo ingresos insuficientes por la baja productividad de sus ocupaciones (Tokman, 2004; p 64-73)². En la misma vía, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), definió la informalidad como el sector de la economía caracterizado por el autoempleo y que más adelante estableció una asociación con el concepto de pobreza (Tobacia, 2011)³

Por su parte, Klein y Tokman destacan que:

- "La informalidad es una modalidad urbana caracterizada por:
- 1) La exigüidad de los obstáculos al ingreso, en lo que a la economía informal que se refiere a las aptitudes, el capital y la organización;
 - 2) La propiedad familiar de las empresas;
 - 3) Lo reducido de la escala de operaciones;
 - 4) El empleo de métodos de producción de gran densidad de mano de obra y de tecnologías anticuadas;
 - 5) La existencia de mercados no regulados y competitivos" (Tokman, 2007; p 23

Adicional a esto, Tokman refiere que los bajos niveles de productividad y la poca capacidad de acumulación, son también características de la informalidad.

El concepto que posteriormente proporcionó la OIT en 1993 con fines estadísticos, se refiere al sector informal en los siguientes términos:

¹ PORTES, Alejandro y HALLER, William. La Economía Informal. [en línea] CEPAL. División de Desarrollo Social. 2004. 9 p. Disponible en Internet: URL: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lci218.pdf

² TOKMAN, Víctor E. El sector informal posreforma económica" en AAVV, Informalidad y Exclusión Social, compilado por Carpio, J.; Klein, E.; Novakovsky, I, Parte I: Panorama regional del fenómeno de la informalidad y la exclusión social, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRE-OIT, 2000. p 65-73

³ FORMALIZACIÓN LABORAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y CONTRIBUCIÓN A LOS PROCESOS DE COHESIÓN SOCIAL EN BOGOTÁ LUZ JANNEY TOBACIA FORERO Trabajo de grado para obtener el título de Magister en Política Social

⁴ TOKMAN, Víctor. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. En: Serie Políticas sociales. CEPAL. No. 130. Marzo 2007, p. 23.

En este punto, se destaca el comportamiento de la creación de sociedades, que aumentó 10,4% respecto al año 2018 al pasar de 68.159 a 75.275. Entre tanto, las matrículas de personas naturales pasaron de 234.868 a 234.188.

Dinámica por tamaño de empresa

De acuerdo con el tamaño de la empresa medido por el valor de sus activos, se evidencia que el conjunto de nuevas unidades productivas está conformado principalmente por microempresas (99,6%), seguido por las pequeñas empresas (0,37%) y el restante se encuentra en las medianas y grandes empresas (0,03%). La distribución por tamaño permanece invariable en contraste con el mismo periodo en 2018 (Tabla 1).

Tabla 1. Unidades productivas por tamaño¹⁴

Tamaño	Ene-Dic 2019/18		Participación, %	
	Ene-Dic 2018	Ene-Dic 2019	Ene-Dic 2018	Ene-Dic 2019
Microempresa	301.705	308.223	99,6	99,6
Pequeña	1.243	1.155	0,4	0,37
Mediana	60	70	0,0	0,0
Grande	10	15	0,0	0,0
Total	303.027	309.483	100,0	100,0

Creación de empresas empleadoras

Según cifras del RUES, el 49,1% de las empresas creadas entre enero y diciembre de 2019 se constituyeron creando al menos un empleo. Entre los sectores más dinámicos en creación de empleo se encuentran comercio, alojamiento y servicios de comida, industrias manufactureras, actividades profesionales, científicas y técnicas y otras actividades de servicios, los cuales explican el 75% de la participación total del número de nuevas empresas empleadoras (Gráfico 2).

Gráfico 5. Subsectores con mayor creación de empresas empleadoras (Ene-Dic 2019)¹⁵



Dinámica por sectores económicos

De los siete sectores económicos agrupados en la Tabla 2, un total de cuatro registraron un incremento en la creación de unidades productivas aportando 2,3 puntos porcentuales (pp) a la variación total, en tanto el sector de extracción, agricultura y resto contribuyeron negativamente a la variación restando 0,2 pp.

Tabla 2. Unidades productivas por sector económico (Ene-Dic 2019/18)¹⁶

Sector	Ene-Dic 2018	Ene-Dic 2019	Variación %	Contribución
Servicios	133.443	137.943	3,4	1,5
Comercio	113.751	115.418	1,5	0,5
Industria	28.827	29.414	2,0	0,2
Construcción	13.525	13.751	1,7	0,1
Extracción	1.168	1.091	-6,6	0,0
Agricultura	4.865	4.790	-1,5	0,0
Resto	7.448	7.059	-5,2	-0,1
Total general	303.027	309.483	2,1	2,1

En conjunto, las actividades económicas relacionadas con el sector servicios registraron los mayores incrementos en materia de creación de empresas, con un aumento del 3,4%, seguido del sector de industria con 2,0% y comercio con 1,5%.

Creación de empresas en la Economía Naranja

Tomando como referencia las 32 actividades económicas de la economía naranja denominadas de inclusión total (DANE, 2019), se encuentra que, del total de

¹⁴ Ibidem
¹⁵ Ibidem

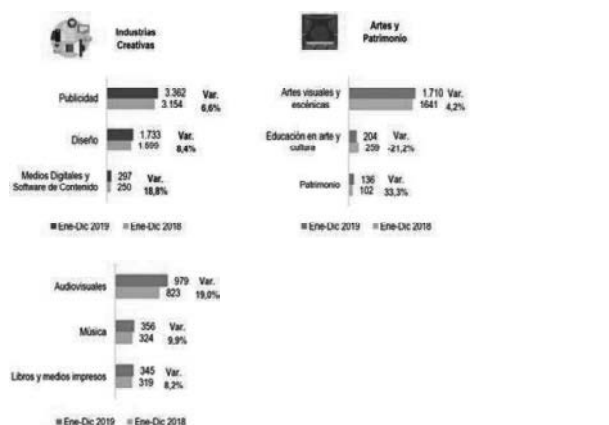
¹⁶ Ibidem

unidades productivas creadas, el 3% corresponde a empresas dedicadas a las industrias culturales y creativas.

Entre enero y diciembre de 2019 se crearon un total de 9.122 empresas de economía naranja, lo que representa un crecimiento del 7,7% comparado con el mismo periodo del año anterior. Haciendo un análisis a nivel de sector se encuentra que el 59,1% de estas empresas se constituyeron en las industrias creativas, seguido por artes y patrimonio (22,5%) y las industrias culturales (18,4%).

A nivel de subsectores, destacan por su dinamismo y contribución, las actividades de publicidad, audiovisuales, diseño y artes visuales y escénicas, las cuales explican el 85,3% del crecimiento en el número de nuevas empresas en la economía naranja.

Gráfico 6. Creación de empresas por segmento cultural y creativas (Ene-Dic 2019/18)¹⁷



¹⁷ Ibidem

Renovaciones de registros públicos hasta el 3 de julio de 2020

Un total de 1.802.906 renovaciones de registros públicos se realizaron en todo el país durante la temporada de renovación de Matrícula Mercantil que finalizó el pasado 3 de julio, gracias a una extensión en el plazo gestionada ante el Gobierno Nacional por Confecámaras y las Cámaras de Comercio, como una medida de apoyo a los empresarios en medio de la pandemia de la Covid-19.

Del total de renovaciones, 656.343 corresponden a personas naturales, 282.259 a personas jurídicas y 801.777 a establecimientos de comercio, cifras que, junto con la renovación de otros registros, significan la actualización del 90% de los registros empresariales. Representan una disminución de solo el 10% con respecto a las renovaciones realizadas en el 2019.

El 90% de las empresas renovadas son micros, 7% son pequeñas y el 3% restante corresponde a medianas (2%) y grandes (1%).

Por actividad económica, el 91% de las empresas renovadas se concentra en los sectores de comercio (42%), servicios (38%) e industria (11%).

La formalidad empresarial afecta la formalidad laboral.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, alrededor del 65% del empleo informal, se encuentra concentrado en "empresas informales" (OIT, 2016).

La contratación formal de trabajadores disminuye su riesgo ante situaciones adversas tales como la pérdida del empleo, accidentes laborales, muerte o invalidez, además de dar una condición estable durante su vejez, aumentando así la calidad de vida de las personas.

El aumento en los niveles de la formalidad empresarial puede traducirse en un círculo virtuoso en la política tributaria al derivar en una mayor y mejor inversión pública. Una mayor formalidad tributaria implica más empresas pagando impuestos y, por lo tanto, mayores recaudos. Esto, a su vez, posibilita la disminución de los impuestos o de sus tasas y reduce los gastos asociados a servicios subsidiados por el aumento de la formalidad laboral.

Esta dinámica amplía el espacio fiscal del Estado para financiar la provisión de más y mejores bienes públicos. Por ejemplo, cuando no se realizan contribuciones a los sistemas de salud y pensión, se generan déficits para su financiamiento lo que incrementa las necesidades fiscales. Al respecto, se estima que el sistema pensional deja de percibir alrededor de 24 billones de pesos al año (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

Costo de ser formal

- Las empresas para ser formales deben asumir unos costos para poder cumplir con la normativa nacional, mientras que las empresas informales no lo hacen. Esto genera competencia desleal entre empresas formales y las informales.
- Alto número de trámites para ser formal. En Colombia se ha simplificado el proceso para abrir una empresa. La eliminación progresiva de trámites y requerimientos, han reducido el número de obligaciones necesarias para abrir una empresa de 11 (2008) a 8 (2017). Esto, además, ha reducido el tiempo de duración del proceso de apertura de 40 a 11 días (Banco Mundial, 2018).

No obstante, y aunque en Bogotá obtener el registro mercantil toma un solo día, hay ciudades en las que el proceso toma más tiempo; por ejemplo, en Mitú abrir una empresa toma 40 días, en Puerto Carreño 38 y en Mocoa 34 (Banco Mundial, 2017).

- Los costos para abrir empresa en Colombia son altos. El promedio en las 32 capitales departamentales (13,4% del ingreso promedio por habitante para Colombia) es más de cuatro veces el costo promedio en países de la OCDE que corresponde al 3,1%, de acuerdo con el Banco Mundial (2017). Al respecto, el costo del registro mercantil y el impuesto departamental de registro representan el 98% de los costos totales de abrir empresa con alrededor de USD 48.000 en activos.
- Por su parte, también son altos los costos de pasar a los empleados a la formalidad: aportes patronales, parafiscales, reportes de información, entre otros como afiliar a todos los empleados al sistema de seguridad social.

Beneficios de ser formal

Financiación

El acceso al financiamiento se considera fundamental en el proceso de crecimiento y formalización de una empresa. El Gobierno Nacional cuenta con distintas entidades para promover el acceso a servicios y productos financieros para las Mipymes y, en algunos casos, apoyar el proceso de formalización de manera directa.

- Entre estas se encuentra Bancóldex, que desde el año 2011 cuenta con una línea especial de crédito de apoyo a la formalización. Esta línea otorga recursos de capital de trabajo y modernización empresarial a sectores económicos que participen en programas de formalización empresarial, liderados por las cámaras de comercio y gremios empresariales del país.

- El Fondo Nacional de Garantías (FNG) busca facilitar el acceso al crédito para las Mipymes mediante el otorgamiento de garantías. Dentro del portafolio del FNG existen productos que apoyan la creación de nuevas empresas y unidades productivas empresariales, así como productos enfocados en apoyar a las microempresas del país (FNG, 2017).
- Comisión Intersectorial y Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016), en cuyo marco se han realizado avances regulatorios concretos con el fin de disponer de distintos mecanismos de financiamiento, tales como, la financiación colaborativa (usualmente conocida como crowdfunding, Decreto 1357 de 2018)
- Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, que ha desarrollado diferentes iniciativas de asistencia técnica y estrategias para acompañar a las entidades financieras con orientación al microcrédito.

Contratación estatal

El Congreso de la República y el Gobierno Nacional han expedido normas para acercar las pymes a las oportunidades que ofrece la contratación estatal (Colombia Compra Eficiente; DNP, 2014). La Ley 1450 de 2011 posibilita la apertura de convocatorias con trato preferencial a las Mipymes o de convocatorias cerradas a este tipo de empresas. Esto fue reglamentado por los Decretos 734 de 201238 y 1510 de 201339 (compilado por el Decreto 1082 de 201540).

También la Ley 1150 de 2007 establece un conjunto de casos en los cuales no es necesaria la inscripción de proponentes en el Registro Único de Proponentes (RUP), reduciendo así los costos de participación de Mipymes en procesos de contratación directa y de mínima cuantía.

Encadenamientos productivos

Entre otras cosas, la generación de encadenamientos promueve el mejoramiento de la productividad, en la medida que incentiva a las empresas a modernizarse o mejorar procesos o productos. Esto a su vez permite que las empresas proveedoras tengan mayores grados de formalidad al cumplir los requisitos exigidos por las empresas ancla, con el fin de cerrar negocios y, en consecuencia, generar ingresos que le ayudan a su permanencia en el mercado

Justificación del proyecto es necesario que el país avance en formalización.

La mayoría de las empresas activas en Colombia son micro y pequeñas empresas (Confecámaras, 2017). Como se evidencia en la Tabla 1, un total de 1.154.113 empresas están registradas como personas naturales (72 % del total) y 447.992 como jurídicas (28 %). La mayoría de las empresas registradas se dedican a la prestación de servicios (47 %) y al comercio (41 %).

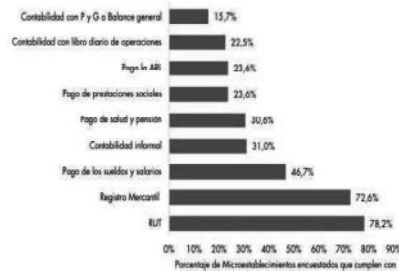
Fuente: Documento CONPES Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación Política De Formalización Empresarial 3956 2019 Pag 30.

Como se evidencia en la Tabla 3 las microempresas en el país son las que mayor participación tienen con un 96,5 %, la pequeña empresa tiene el 2,7% de participación la mediana empresa solo tiene una participación 0,6% y la grande empresa 0,2%. Esto demuestra que del 1.602.105. de empresas aproximadamente 1.546.644.

Tabla 3. Empresas registradas por tamaño

Tamaño ^{MI}	Naturales		Jurídicas		Total	
	Número	Participación	Número	Participación	Número	Participación
Micro	1.141.091	98,8 %	405.553	90,5 %	1.546.644	96,5 %
Pequeña	11.434	1,0 %	31.192	7,0 %	42.626	2,7 %
Mediana	1.473	0,1 %	8.212	1,8 %	9.685	0,6 %
Grande	115	0,0 %	3.035	0,7 %	3.150	0,2 %
Total	1.154.113	100,0 %	447.992	100 %	1.602.105	100,0 %

Gráfico 7: El proceso hacia la formalidad empresarial

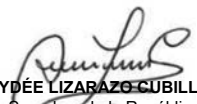



Fuente: Documento CONPES Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación Política De Formalización Empresarial 3956 2019 Pag 32

Nota: Incluye las preguntas: ¿Este establecimiento tiene Registro Único Tributario (RUT)? ¿Este establecimiento tiene registro mercantil? ¿Cómo se lleva la contabilidad en este establecimiento? Y variables sobre sueldos y salarios y prestaciones sociales.

Respecto a la informalidad, de entrada, según el módulo de micronegocios de la GEIH del DANE, el 73,2% de las microempresas, en 2015 no estaban registradas en las cámaras de comercio (registro mercantil) o en la DIAN (RUT).

Según la Encuesta Nacional de Microestablecimientos y la Gran Encuesta a las Microempresas (ANIF, 2018) evidencian que las principales causas de informalidad empresarial en el país son el alto número de trámites y requisitos que se exigen para ser formal, el desconocimiento de los procedimientos a realizar y los altos costos que implica la formalización empresarial, tanto directos como derivados (DANE, 2016). Colombia está actualmente en el puesto 123 de 137 en el indicador de Carga de la Regulación Gubernamental del reporte de competitividad del Foro Económico Mundial para 2017 (Foro Económico Mundial, 2017).

<p>Referentes internacionales</p> <p>Estrategias para la formalización laboral en Argentina</p> <p>Es interesante analizar algunas experiencias de formalización en países emergentes con economías medianamente similares, tomando como base insumos para la construcción de políticas aplicadas a nuestra realidad con los ajustes necesarios.</p> <p>Durante el período 2003-2012, el fenómeno de la informalidad ha sido abordado en Argentina desde las políticas públicas con un enfoque que busca integrar y articular programas y acciones de diversa índole, tanto socio laboral como económica, vinculados con distintos factores que dan origen al trabajo informal.</p> <p>Más allá del éxito relativo del proceso abierto en 2003, la persistencia de una elevada tasa de informalidad laboral, concentrada en gran medida en lo que podría considerarse como un “núcleo duro”, y el menor dinamismo de la actividad económica desde 2009 son dos circunstancias que obligan a fortalecer y rediseñar la estrategia de formalización.</p> <p>La experiencia de Argentina en los últimos años deja en evidencia que reducciones importantes de la informalidad requieren de una estrategia integral. Esas estrategias deben incluir desde el contexto macroeconómico hasta acciones específicas, como fueron el Programa Nacional de Regularización del Trabajo, la promoción y apoyo a actividades económicas que generan empleo decente y los programas de sostenimiento del empleo durante la crisis, que han permitido prevenir transiciones no sólo hacia el desempleo, sino principalmente a la informalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco legal y constitucional <p>El trabajo es un derecho y un deber de las personas, protegido constitucionalmente y que es obligación del Estado garantizar su acceso en condiciones dignas y justas;</p> <p>El artículo 48 de la Constitución Política señala que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, que se les debe garantizar a todos los habitantes como un derecho irrenunciable y que el Estado debe ampliar progresivamente su cobertura;</p> <p>El artículo 53 de la Constitución Política establece entre los principios mínimos fundamentales del trabajo, la garantía a la seguridad social, la igualdad de</p>	<p>oportunidades para los trabajadores y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales;</p> <p>Que el presente decreto aplica el principio de la interpretación conforme e instrumentaliza la ampliación progresiva de la cobertura en el Sistema de Seguridad Social, mandato constitucional contenido en el artículo 48;</p> <p>El numeral 4 del artículo 7o de la Ley 21 de 1982 establece que todos los empleadores en Colombia “que ocupen uno o más trabajadores permanentes” están obligados a pagar el subsidio familiar, lo que se materializa a través de la afiliación de los mismos al Sistema de Compensación Familiar, mediante su vinculación a una Caja de Compensación Familiar;</p> <p>Ley 789 de 2002 define el Sistema de Protección Social como un conjunto de políticas orientadas a mejorar la calidad de vida y obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo, contemplando la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, como elemento necesario de la formalización laboral;</p> <p>Ley 1429 de 2010 fijó los parámetros para la formalización y la generación de empleo, definiendo como informalidad por subsistencia “aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital”;</p> <p>Ley 1450 de 2011 dispuso como objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, formalizar el empleo y reducir los índices de pobreza y prescribe entre los mecanismos para su ejecución, la igualdad de oportunidades para la prosperidad social, a partir del diseño de un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de los trabajadores informales por subsistencia al Sistema de Seguridad Social Integral;</p> <p>Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales, indicó en su artículo 2o que son afiliados a dicho sistema todos los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos;</p> <p>Que los literales b) y c) del artículo 29 de la Ley 1636 de 2013, indican que se entienden como servicios de gestión y colocación de empleo a cargo de los prestadores del Servicio Público de Empleo, “otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por el Ministerio del Trabajo, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas” y “servicios que, asociados a los de vinculación de la oferta y demanda</p>
<p><i>de empleo, tengan por finalidad mejorar las condiciones de empleabilidad de los oferentes”;</i></p> <p>Ley 1636 de 2013, se creó el Mecanismo de Protección al Cesante, el cual está integrado, entre otros componentes, por el Servicio Público de Empleo;</p> <p>Que el artículo 17 del Decreto número 2616 de 2013, establece que el Ministerio del Trabajo, en coordinación con las correspondientes entidades del Gobierno, adoptará medidas para facilitar el acceso al trabajo a tiempo parcial, productivo y libremente elegido, que responda igualmente a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores.</p> <p>CONPES 3484 <i>Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado.</i> Uno de sus objetivos fue el de mejorar la productividad y competitividad de las Mipymes, su generación de ingresos y empleo de calidad y su acceso a mercados nacionales e internacionales.</p> <p>Para esto se analizó que la formalización debe ser el resultado de un proceso de fortalecimiento de su capacidad productiva, complementado por acciones para la reducción y simplificación de trámites y requisitos, y la provisión de información acerca de los procesos, implicaciones y beneficios de operar en el sector formal.</p> <p>En el país a través de estrategia <i>Colombia se Formaliza</i> y de diferentes programas implementados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante las brigadas de formalización que prestaron acompañamiento personalizado a empresarios informales en el proceso de formalización.</p> <p>También, Red Nacional de Formalización Laboral, creada por el Decreto 567 de 2014. Esta red interinstitucional es liderada por el Ministerio del Trabajo y coordina acciones para promover la formalización laboral y el aumento de la cobertura en seguridad social a empleadores, empresarios y trabajadores del sector urbano y rural.</p> <p>Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> • IMPACTO FISCAL <p>El presente Proyecto de Ley no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios según el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS <p>De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.</p> <p>Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran: 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; y el 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.”.</p> <p>Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con los temas de formalidad laboral y empresarial, como también los demás temas expuestos en la iniciativa, sin perjuicio de otras circunstancias que considere cada congresista de acuerdo a su caso.</p> <p>De los honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  CARLOS EDUARDO GUEVARA Senador de la República Partido Político MIRA </div> <div style="text-align: center;">  AYDÉE LIZARAZO CUBILLOS Senadora de la República Partido Político MIRA </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  MANUEL VIRGÚEZ P. Senador de la República Partido Político MIRA </div> <div style="text-align: center;">  IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Bogotá Partido Político MIRA </div> </div>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se promueve una política pública de emprendimiento rural y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley N° _____ de 2020

"Por medio de la cual se promueve una política pública de emprendimiento rural y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover una política pública de emprendimiento rural, por medio de la cual se facilitarán mecanismos de articulación entre entidades de orden nacional y territorial, con el fin de desarrollar lineamientos, estrategias, programas y beneficios para los pequeños y medianos productores del sector rural, y de esta forma mejorar las capacidades de sostenibilidad, productividad y competitividad de este sector.

Artículo 2. Centros de Emprendimiento Rural - CER. Créase los Centros de Emprendimiento Rural "CER", para promover el emprendimiento rural en el país; los cuales tendrán como objetivo:

- a) Articulación institucional de la oferta pública y privada de orden nacional y territorial sobre emprendimiento rural.
- b) Promoción de encadenamientos productivos de pequeños agricultores y emprendedores rurales en etapa temprana, incluyendo los modelos asociativos existentes.
- c) Diseño e implementación de programas de capacitación y acompañamiento para los emprendedores rurales.
- d) Promover programas de incentivos para retorno de jóvenes al campo.
- e) Promover incentivos para la tecnificación del campo en articulación del sector público, privado y organizaciones de cooperación internacional.
- f) Fortalecer las capacidades productivas agrícolas de cada región de acuerdo a sus factores culturales y regionales.
- g) Asesorar en temas de plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo las necesidades del agricultor y las condiciones del terreno propias de la producción, rutas de comercio y posibles negocios en importación y exportación entre otros.
- h) Articular oferta pública y privada de capital semilla, incubadoras, aceleradoras, y organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el emprendimiento rural.
- i) Promoción de incentivos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.

realizar las prácticas y/o pasantías, y las cuales serán de obligatoria aplicación en el campo.

Parágrafo. Para tales efectos se tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 192 del la Ley 1955 de 2019.

Parágrafo 2. En consecuencia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, plantean estrategias para la implementación de este artículo en un plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 6. Tecnificación del campo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con los entes territoriales desarrollarán planes, programas y proyectos para identificar y suplir las necesidades de los pequeños y medianos productores campesinos, en materia de capacitación técnica especializada en preparación de suelo, siembra mecanizada, riego, fertilización eficiente y manejo integrado de plagas, entre otros, así como para la adquisición de bienes, insumos y herramientas para este fin; en coordinación con las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) o quien haga sus veces.

Para dar cumplimiento a este artículo, se propenderá por la gestión de convenios con agencias de cooperación en virtud de los objetivos de desarrollo globales y nacionales con acompañamiento de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional - APC.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia la presente ley.

Artículo 7. Garantías para el acceso de aguas subterráneas y superficiales. El Gobierno Nacional en coordinación con el Ministerio de Ambiente y la autoridad ambiental competente, implementarán líneas estratégicas que faciliten el acceso a los permisos ambientales correspondientes, con el fin de que los pequeños y medianos productores campesinos puedan desarrollar sus proyectos productivos.

Artículo 8. Maquinaria y accesorios para la preparación de terrenos : El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dentro

- j) Asesorar y acompañar las iniciativas de los proyectos productivos que desarrollen los pequeños y medianos productores.

Parágrafo 1. El diseño de los CER estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y su implementación será en los municipios. Para estos efectos los concejos municipales y asambleas departamentales, podrán incorporar en sus planes de desarrollo o mediante proyectos de acuerdos y ordenanzas, la implementación de los CER en sus territorios.

Parágrafo 2. Para el desarrollo de los programas de capacitación y acompañamiento para los emprendedores rurales, los CER en coordinación con el Ministerio de Educación, podrán hacer uso de la infraestructura educativa existente en las zonas rurales.

Artículo 3. Fortalecimiento del Emprendimiento Rural Juvenil: El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), priorizará la inclusión de jóvenes que desarrollen actividades agrícolas, en sus programas de capacitación, que contribuyan a hacer más productivo el campo en concordancia con los planes de competitividad de cada territorio y promoción del emprendimiento rural.

Artículo 4. Línea especial de crédito para estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior para el sector agrícola. Ictetex en en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollarán una línea especial de crédito condonable hasta en un 100% para este sector, con el fin de acceder a estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior en áreas agropecuarias, siempre y cuando se demuestre la aplicación de los conocimientos adquiridos en la elaboración y/o acompañamiento de proyectos productivos desarrollados en trabajo de campo.

Artículo 5. Prácticas y Pasantías Agrarias. Créase las Prácticas y Pasantías Agrarias, como una opción de grado, para jóvenes de todo el país, que quieran mejorar la sostenibilidad del campo, aportando a la tecnificación de la producción agrícola y el emprendimiento rural, con apoyo a los Centros de Emprendimiento Rural - CER y se podrá crear una articulación con el sector público y privado para

de su presupuesto, creará un programa para dotar a los municipios que no cuenten con maquinarias y accesorios necesarios para la preparación de suelos, con el fin de apoyar las iniciativas agrícolas de aquellos pequeños y medianos productores que no tengan los recursos suficientes para alquilarla, y que las condiciones geográficas lo permitan. Para acceder a este beneficio es necesario que haga parte de un modelo de asociatividad.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia la presente ley.

Artículo 9. Promoción de Asociatividad: El Gobierno Nacional promoverá, fortalecerá, acompañará y apoyará los modelos de asociatividad en encadenamientos productivos en todo el territorio nacional, para que todos los integrantes que hagan parte de este modelo, puedan acceder a los siguientes beneficios: comercialización segura, transformación tecnológica, acceso a créditos, aumento de la producción y formación empresarial, entre otros, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de nuestros campesinos.

Artículo 10. Garantía de precios justos: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga su veces, desarrollarán estrategias de control de precios donde se les garantice a los pequeños y medianos productores agrícolas el pago de precios justos por sus productos.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA
Senador de la República
Partido Político MIRA


AYDÉE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÜEZ P.
Senador de la República
Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara Bogotá
Partido Político MIRA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO Y CONVENIENCIA

En este proyecto de ley hemos querido abordar la problemática del sector rural con un enfoque del emprendimiento y las barreras de acceso que estos tienen para el mercado debido a su particular composición del sector. En ese sentido, revisamos algunos temas que consideramos importantes como el volumen de producción y los esfuerzos individuales que no permiten la inversión de recursos significativos ni una intervención agresiva en el mercado; se expone además la necesidad crear los centros de Emprendimiento rural CER, con objetivos específicos de producción, transformación y para obtener un mayor valor agregado a los productos agrícolas, buscando no sólo el manejo empresarial del sector a todos los niveles, sino también los mercados internacionales. Aunque los resultados sólo se podrían ver en el largo plazo, es necesario que el país modifique su enfoque y sus instrumentos de política utilizados por varios lustros que, hasta el momento, no han podido crear un sector rural y agrícola fuerte y que sólo han llevado a la crisis estructural económica y social que se vive.

El objetivo es convertir al productor agrario, pequeño y mediano, en empresario agrícola a través de su participación activa en toda la cadena productiva, generar mayor valor agregado y obtener mayores retornos a su actividad. Además, proporcionar el acceso equitativo de los productores a los recursos de producción, y a los instrumentos de política para impulsar la producción y mejorar la calidad de vida de la población rural.

Lo que se debe buscar es que la política de emprendimiento rural esté integrada al agropecuario, a través de los Centros de Emprendimiento Rural, donde la población rural tenga acceso a vivienda con servicios públicos y a tierras para su explotación, teniendo como objetivo la producción y transformación de un producto predeterminado por la necesidad del mercado y el potencial del suelo y con el manejo empresarial de dicha producción. Se busca que el productor se convierta en un pequeño empresario que, individualmente o a través de la asociación empresarial, produzca no sólo la cosecha, sino también productos agroindustriales y, por consiguiente, obtenga un mejor retorno a su actividad y a su calidad de vida. Es mirar al sector desde la demanda en contraposición a la oferta.

En general, se debe capacitar al productor pequeño y mediano, en forma individual y comunitaria, con el fin de crear empresarios a escala y, a través de asociación o individualmente, dinamizar la producción. Para esto, es necesario fomentar la transferencia de tecnología a nivel municipal y regional tanto en producción agropecuaria, como en el manejo de productos de cosecha, en la transformación primaria y en aspectos económicos y administrativos. Programas y proyectos que permitan el acceso a la información tecnológica y de lineamientos de política y otros programas del Estado, son fundamentales para la igualdad de oportunidades de la población rural.

Sólo a través de la capacitación en producción, en el manejo de poscosecha, en la transformación primaria, en aspectos económicos y administrativos, y del acceso a la información de mercado y de los instrumentos de política agropecuaria, la población rural podrá elevar su productividad y, por consiguiente, lograr competitividad de sus productos, emprendiendo y convirtiéndose en empresarios del campo.

Por una algunas experiencias y recomendaciones de política desde las Naciones Unidas (FAO, 2019) quisimos relacionar sus consideraciones sobre la política rural. En ese sentido, presentamos a continuación algunas de estas:

Sobre programas de desarrollo inclusivo para promover el establecimiento de relaciones de negocios entre organizaciones de productores de comunidades de bajos ingresos y el mercado:

- **Alianzas Rurales.** El modelo de alianzas productivas toma en cuenta, además de aspectos tradicionales tales como el vínculo entre los activos e insumos y el financiamiento a través de planes de negocio, otros elementos clave como lo son el asesoramiento y asistencia técnica productiva y organizacional y el acceso a los mercados.
- **Viveros / Incubación de empresas.** Son ambientes planeados para transformar ideas y proyectos en productos o servicios, estimulando la creación y fortalecimiento de empresas innovadoras (tanto de base tecnológica como empresas de sectores tradicionales). Ofrecen condiciones para que las empresas reciban capacitación y asistencia técnica y gerencial en los primeros años de su constitución. En los viveros, los nuevos emprendimientos comparten una infraestructura completa y disponen de instituciones de enseñanza e investigación, soporte gerencial, administrativo y asesoramiento de los mercados. Son instrumentos territoriales no sólo porque están físicamente localizados en un determinado territorio, impactando a otros negocios situados en el mismo territorio, sino también porque pueden ser utilizados para intervenir en determinadas áreas geográficas como parte de una estrategia de desarrollo territorial.
- **Centros de Desarrollo Empresarial.** Son proveedores de asistencia técnica las organizaciones de productores y pequeñas y medianas empresas (PYMES). Mediante el fomento a la demanda de SDE; el fortalecimiento de la oferta de SDE; y

¹ Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (2013-2014) "Herramientas | Plataforma de Territorios Inteligentes ...". Recuperado de : <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/emprendimientos-rurales/enfoques-y-herramientas-empresariales/>.

la generación de mecanismos de apoyo a las PYMES que faciliten la participación privada en el diálogo estratégico de las prioridades nacionales en materia de competitividad de las PYMES y de facilitación de información pertinente para estas empresas.

- **Cadenas de valor.** Abarcan una serie de actividades y servicios requeridos para llevar un producto o servicio desde su concepción hasta su venta en los mercados finales, sean locales, nacionales o internacionales. En el desarrollo de este modelo se debe considerar (i) el sector económico.

Por otra parte haciendo un análisis del informe de la (FAO, 2019) a continuación se describen unos objetivos importantes en la creación de corredores agrícolas y que han llevado a observar el enorme potencial en términos de desarrollo sostenible, de la siguiente manera:

PRÁCTICAS COMUNES PARA IMPLEMENTAR LOS PROGRAMAS Y ENFOQUES DE FOMENTO DE EMPRENDIMIENTOS RURALES

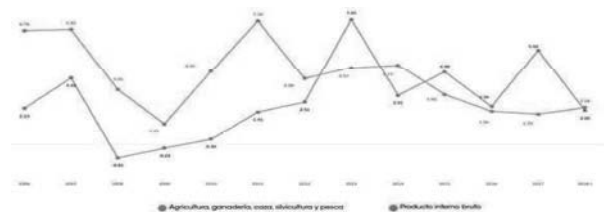
- 1) **Identificación del emprendedor y la innovación.** Las aproximaciones más exitosas en formación emprendedora son las que tienen un componente práctico o experimental; y aquellas en las que, junto a la educación emprendedora, fomenta dotes de liderazgo, motivación y creatividad para la detección de oportunidades.
- 2) **Mapeo.** Las metodologías de "mapeo" del capital relacional de la empresa (relaciones que la empresa desarrolla con sus clientes, competidores, socios de alianzas estratégicas, y administraciones públicas, entre otros) son herramientas que también fomentan las condiciones para el emprendimiento rural en cualquier territorio
- 3) **Reuniones públicas-privadas / mesas redondas.** Estas reuniones o eventos pueden tener carácter informativo para el público general o estar dirigidas a colectivos concretos. Por ejemplo, a través de espacios de concertación con actores de mercado, públicos y privados o encuentros de información de problemas y oportunidades de mercado se trata de identificar oportunidades nuevas de mercado para productores rurales organizados.
- 4) **Intercambios de experiencias y pasantías agro-empresariales en comunidades rurales.** Tienen el objetivo de fortalecer a los emprendimientos rurales por medio de una metodología basada en "aprender viendo y haciendo" mediante el desarrollo de pasantías y encuentros asociativos. En estos intercambios, los empresarios tienen la oportunidad de conocer la experiencia exitosa de otras organizaciones que

desempeñan su misma actividad productiva y de intercambiar ideas para luego aplicarlo en sus empresas y mejorar la productividad.

- 5) **Exposiciones, ferias, encuentros y manifestaciones diversas.** Son eventos con el sector privado comercial con el objeto de obtener información de la demanda de empresas comerciales y agroindustriales que pueda ser aprovechada por los nuevos negocios rurales, para mejorar la vinculación y participación entre ellos.
- **INDICADORES SOCIOECONÓMICOS AGROPECUARIOS**

➤ PIB AGROPECUARIO

Tasas de Crecimiento del PIB Agropecuario por Rama de Actividad Económica 2006- 2018 (I Trimestre)



El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) informó que en el primer trimestre de 2020, el Producto Interno Bruto (PIB) del sector agropecuario creció 6,8%, respecto al mismo periodo del año anterior, cuya variación ha sido la más alta de los últimos 15 años.

Según el informe del DANE, el crecimiento de 6,8% del sector agropecuario en el primer trimestre de 2020 se debe a los resultados logrados en actividades específicas como: Pesca y acuicultura (31,5%); Cultivos transitorios, permanentes y otros (8,6%); Ganadería (7,1%); y Silvicultura y extracción de madera (2,6%).

²Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018). Indicadores Socioeconómicos Agropecuarios 2010-2018. Pág. 1, recuperado de : <http://bibliotecadigital.agroneg.gov.co/bitstream/11438/8685/1/Indicadores%20socioeconomicos%20agropecuarios.pdf>.

➤ POBREZA MONETARIA

3



Históricamente la pobreza rural ha sido más elevada que la urbana, a pesar de que la pobreza monetaria rural se ha reducido de manera importante desde principios de siglo, al pasar de 61.7% en 2002 a 49.7% en 2010 y 38.6% en 2016. Estas cifras aún son muy elevadas y han implicado una ampliación de la brecha con respecto a las áreas urbanas (Angulo & Ramirez, 2016). En 2016, el número de personas que han salido de la pobreza monetaria rural asciende a 165 mil con respecto a 2015, en contraste en zona urbana 395 mil personas han entrado en la pobreza monetaria. En términos absolutos, 9.1 millones de personas son pobres en el área urbana y, 4.2 millones de personas son pobres en el área rural.

➤ POBREZA MONETARIA EXTREMA



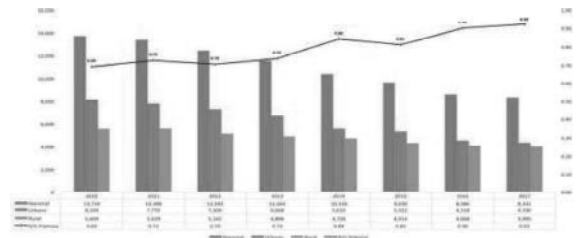
³ Minagricultura & Unión Europea (2017), El Desarrollo Rural en Cifras, Evolución de los determinantes de la Pobreza Rural en Colombia 2010 – 2016. Pág. 8.

⁴ Minagricultura & Unión Europea (2017), El Desarrollo Rural en Cifras, Evolución de los determinantes de la Pobreza Rural en Colombia 2010 – 2016. Pág. 12.

Fuente:

De igual forma la pobreza extrema rural ha sido más elevada que la urbana, la brecha se ha mantenido con una variación mínima, pasando de 3.0 en 2010 a 3.2 en 2016, un aumento de 0.2. En términos absolutos, actualmente 2.04 millones de personas son pobres extremos en el área urbana y, 1.96 millones en el área rural.

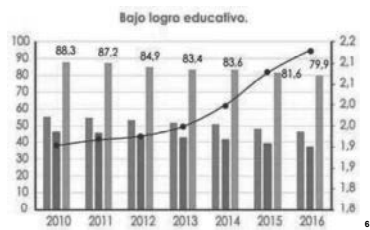
➤ IPM – ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL



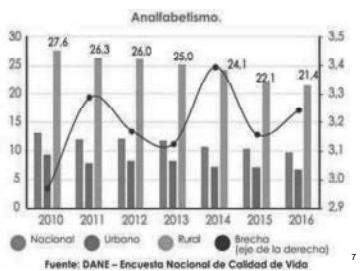
Según el informe presentado por el MADR, los niveles de pobreza multidimensional son más altos en las zonas rurales, que en 2017 se encontraban en situación de pobreza multidimensional 3.995.000 personas equivalente al 36,6% y a nivel nacional se encontraban en esta condición el 17% equivalente a 8.331.000 personas.

➤ CONDICIONES EDUCATIVAS DEL HOGAR

⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018). Indicadores Socioeconómicos Agropecuarios 2010-2018. Pág. 1, recuperado de : http://bibliotecadigital.agronei.gov.co/bitstream/11438/8685/1/Indicadores%20socioeconomicos%20agropecuarios_.pdf.



Según el estudio, se identifica que la brecha urbano-rural ha aumentado de 1.90 a 2.13 en el periodo analizado, es decir, al comparar ambas zonas, cada vez más la zona rural se distancia de la urbana. Esta situación se debe principalmente a que en la zona rural, la educación de niños y adolescentes se deja de lado para insertarse en tareas productivas para contribuir con los ingresos del hogar.



Así mismo, la privación por analfabetismo en la zona rural es mucho más alta que en la urbana. Se identifica una reducción de la incidencia rural de 27.6% en 2010 hasta 21.4% en 2016, con una reducción promedio anual en el periodo de 1.03 p.p.

⁶ Minagricultura & Unión Europea (2017), El Desarrollo Rural en Cifras, Evolución de los determinantes de la Pobreza Rural en Colombia 2010 – 2016. Pág. 12.
⁷ Minagricultura & Unión Europea (2017), El Desarrollo Rural en Cifras, Evolución de los determinantes de la Pobreza Rural en Colombia 2010 – 2016. Pág. 30.

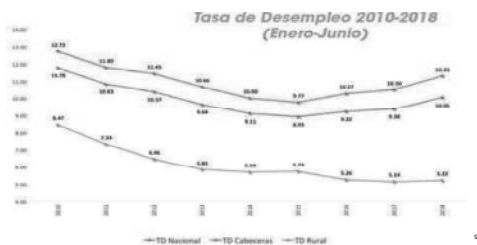
1. TRABAJO DESEMPLEO EN COLOMBIA



Según cifras del DANE, el desempleo en el país se duplicó y llegó a 21.4% Y en las grandes ciudades fue del 24.5%. En términos de población participación de en el país, la población ocupada en mayo de 2020 fue **17,3 millones de personas, 4,9 millones menos frente al mismo mes de 2019.**

El comercio y reparación de vehículos fue la rama de actividad económica que presentó la más alta reducción de población ocupada (-910 mil personas, -4,1 p.p. al total nacional, variación estadísticamente significativa). Así mismo, Industrias manufactureras contribuyó con -3,2 p.p. (-716 mil ocupados, variación estadísticamente significativa) a la variación nacional.

⁸ Información mayo 2020 "Empleo y desempleo - DANE." recuperado de : <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>.



Para la zona rural del país, en el primer semestre de 2018, se registró una tasa de desempleo promedio del 5,22%, ubicándose 4,83 puntos porcentuales por debajo de la tasa nacional (10,05%).



En 2017 el sector agropecuario generó 159 mil nuevos empleos y en lo corrido hasta junio se han generado 74 mil nuevas plazas.

⁹Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018). Indicadores Socioeconómicos Agropecuarios 2010-2018. Pág. 5. recuperado de <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/bitstream/11438/8685/1/Indicadores%20socioeconomicos%20agropecuarios.pdf>.

¹⁰ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018). Indicadores Socioeconómicos Agropecuarios 2010-2018. Pág. 5. recuperado de : <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/bitstream/11438/8685/1/Indicadores%20socioeconomicos%20agropecuarios.pdf>.

2. CONSIDERACIONES ACADÉMICAS

- En el contexto del desempeño de los NER, se puede plantear que lo deseable es que ellos no sean pasivos frente a las políticas públicas, al menos en el ámbito de su territorio o localidad de trabajo. En este punto, si bien se reconoce que el Estado determina en gran parte a las políticas públicas y a su ejecución, también les corresponde a los actores sociales y económicos influenciar su determinación. Los NER no son ajenos a su realidad territorial, por cuanto el éxito de sus iniciativas está cada vez más ligado al desarrollo de su territorio. De ahí que, además de ser responsables de sus proyectos, los NER tienden a ligarse a las políticas públicas, no solo como usuarios de las mismas, sino también como participantes en los procesos de planeación, de veeduría y de control. Su interacción cada vez más estrecha con las entidades locales, sumado a su autonomía y capacidad de gestión propia, convierte a los NER en actores cada vez más protagónicos de las políticas para el desarrollo local y territorial.

En la medida en que los NER vayan construyendo desde sus propias iniciativas una identidad territorial, a la par que logren avanzar en la generación gradual de una estrategia propia de desarrollo con propósitos comunes de alcance territorial, su incidencia local sobre las políticas públicas y sobre las instancias estatales responsables de las mismas será cada vez más visible y decisiva.

Otra variable importante a destacar de las experiencias de los NER es que su accionar se complementa con la creación de espacios de interlocución regional en los que ellos participan (por ejemplo, mesas de competitividad regional). Al tiempo que estos espacios sirven para la constitución de redes de actores locales, son también instrumentos fundamentales de acceso y divulgación de políticas públicas. Pero ante todo, son espacios propicios para los actores locales en términos de negociación y de concertación de políticas, de programas y de proyectos con entidades públicas del orden nacional, departamental y local. Dado que los NER tienen su propia identidad, producto de las características de sus socios, de sus propósitos y de su contexto particular, ello les confiere capacidades particulares para su autogestión y para su articulación con la institucionalidad pública. Esta diversidad le otorga mayor riqueza a los aportes en gestión de políticas públicas, resultantes de las instancias de interlocución regional, en materia de diseño y ajuste de instrumentos de política.

- La Investigación Participativa (IP) con pequeños agricultores enfatiza el desarrollo de tecnologías agrícolas para mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales, teniendo como base la optimización de los sistemas productivos, tanto en incremento de la productividad, como en reducción de los impactos ambientales negativos. Este tipo de investigación se centra en la identificación de los problemas, desarrollo y adaptación de las posibles soluciones mediante la experimentación y uso de tecnologías desarrolladas en conjunto entre el investigador y el agricultor, acordes a las condiciones agroecológicas y sociales de cada localidad, para satisfacer las necesidades concretas de los pequeños agricultores; en otras palabras, se busca brindar soluciones reales a problemas reales

En este sentido, para dotar de los territorios de capacidad de valorización económica de sus productos en el mercado, las intervenciones de políticas públicas deben orientarse a facilitar que "la oferta territorial sea lo más coherente posible respecto a la demanda por la cual se dirige explícitamente."¹¹

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

De acuerdo a la Carta Política de 1991 describe que Colombia es un Estado social de derecho y fundada en el marco de algunas garantías y fines establecidos de la siguiente manera:

"Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

"Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)"

¹¹ Parrado, A., Aranda, Y., Gutiérrez, O., Molina, J.P., Pachón, F., Parra, C., Parra, J.E., Angel, J., Villarraga, V., (2009) Núcleos de emprendedores rurales. Una propuesta para el desarrollo rural con enfoque territorial."

La Constitución Política, en varias disposiciones, establece la protección que le debe brindar el Estado Colombiano a los campesinos y campesinas; dentro de ellas se encuentran las siguientes:

"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."

De las normas antes señaladas, como de todos los principios y garantías que consagra la Constitución de 1991, surgen de las condiciones dignas y adecuadas que ha venido desarrollando a nivel legal e incluso de los convenios, tratados y pactos internacionales ratificados por Colombia, cuyo propósito esencial es contribuir a realizar acciones en favor de los derechos de los campesinos logrando un goce efectivo de estos, ya que muchas veces resulta ser un desequilibrio con relación a los que habitan en las áreas urbanas.

Además, es necesario tener en cuenta que a través de este proyecto se promueve una política pública en temas rurales, lo que hace necesario citar lo indicado por la Defensoría del Pueblo dentro de la cartilla de los Derechos de los campesinos, y que establece lo siguiente: *" Que las acciones institucionales en favor de los campesinos deben tener en cuenta sus necesidades, sus modos de vida, sus relaciones socioculturales con la tierra y el territorio, sus propias formas de organización y producción de alimentos, entre otros aspectos, ese conjunto de particularidades deben ser parte fundamental de las políticas públicas dirigidas al goce efectivo de derechos de los campesinos; para lograrlo de manera*

acertada es necesario garantizar el derecho a la participación de las comunidades y sus organizaciones sociales.”

Para el Gobierno Nacional el desarrollo integral de campo ha sido uno de sus objetivos principales, con el fin de mejorar las condiciones del sector rural. En esta línea, ha implementado mecanismos para el fortalecimiento del sector agropecuario y sus productores, resaltando las siguientes leyes:

- **Ley 101 de 1993**
"Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero"
- **Ley 160 de 1994**
"Por la cual se 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 la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".
- **Ley 1731 de 2014**
"Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)".
- **Ley 1876 de 2017**
"Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones".

4. IMPACTO FISCAL

El presente Proyecto de Ley no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios según el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003.

¹² Defensoría del pueblo (2015) "Derechos de los campesinos colombianos." https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Catilla_derechos_de_los_campesinos.pdf.

5. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1º antes mencionado, se encuentran: 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; y el 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."

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con emprendimiento en el sector rural, asociaciones de encadenamientos productivos frente aspectos rurales y demás temas expuestos en la iniciativa, sin perjuicio de otras circunstancias que considere cada congresista de acuerdo a su caso.

De los Honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA
Senador de la República
Partido Político MIRA


AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
Senador de la República
Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara Bogotá
Partido Político MIRA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2020
CÁMARA**

por la cual se fortalece al pequeño empresario y emprendedor, se fomenta la generación de ingresos en las regiones y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. ____ de 2020

"Por la cual se fortalece al pequeño empresario y emprendedor, se fomenta la generación de ingresos en las regiones y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia,
DÉCRETA:

Artículo 1º. Objeto. Fortalecer al pequeño empresario y emprendedor, y aportar a la generación de ingresos en las regiones mediante la vinculación laboral de poblaciones vulnerables, la difusión de los beneficios existentes para las empresas y la generación de herramientas en los municipios y departamentos, con observancia del enfoque territorial.

Artículo 2º. Institucionalización de las vitrinas para el impulso, la inversión y la creación de emprendimientos y empresas - VICRE. La Comisión Nacional y Regionales de Competitividad e Innovación, o las que hagan sus veces, propiciarán una agenda periódica con las entidades territoriales para:

- a. Realizar vitrinas de fomento a la inversión, creación y fortalecimiento de emprendimientos y empresas en las regiones.
- b. Socializar planes, estrategias, beneficios tributarios, herramientas virtuales e incentivos existentes aplicables a la creación, fortalecimiento y establecimiento de emprendimientos y empresas en los territorios.

Parágrafo 1. Las autoridades administrativas de las entidades territoriales, podrán solicitar la priorización o inclusión de su departamento o municipio en la agenda para la realización de las vitrinas para el impulso, la inversión y la creación de emprendimientos y empresas - VICRE.

Parágrafo 2. Se priorizará en la agenda de realización de las VICRE, aquellos municipios cobijados por la Zona Económica y Social Especial -ZESE-, contenida en el artículo 268 de la Ley 1955, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

Artículo 3º. Registro único de micros y pequeños empresarios informales. La Dirección Nacional de Planeación -DNP o quien haga sus veces con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, conformará un registro único de micros y pequeños empresarios informales, para optimizar la focalización en la aplicación de medidas de reactivación económica, formalización empresarial y laboral y demás acciones que permitan su fortalecimiento.

Parágrafo. Las Cámaras de Comercio coadyuvarán en la construcción del Registro único de micros y pequeños empresarios informales.

Artículo 4º. Ingresos del Sistema General de Regalías para aportar a la economía. Las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión cuyo

objeto sea fortalecer las mipymes formales e informales y fomentar el emprendimiento, los cuales serán financiados con ingresos del Sistema General de Regalías, de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Política.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 5º. Puntaje adicional por vinculación de jóvenes y mujeres cabeza de familia. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para las empresas que en su planta de personal vinculen, con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, a población joven y mujeres cabeza de familia, con especial observancia de quienes residen en municipios categorizados como PDET.

Artículo 6º. Observatorios de la dinámica laboral y publicación de oferta de empleo en los municipios. Se promoverá la activación permanente de los observatorios de dinámica laboral en cada departamento, a través de convenios con el Ministerio del Trabajo e Instituciones de Educación Superior de su territorio, se podrán involucrar los municipios y distritos, con el fin de formular políticas idóneas que incentiven la vinculación laboral en sus territorios.

Las entidades territoriales podrán establecer espacios físicos dentro de las instalaciones donde funcionan las alcaldías y gobernaciones, para dar a conocer las políticas de vinculación laboral que contemplen y la oferta de la Agencia del Servicio Público de Empleo a sus residentes.

Parágrafo 1º. El Ministerio del Trabajo desarrollará los lineamientos estándar para los convenios con las entidades territoriales que conformarán los observatorios de la dinámica laboral.

Parágrafo 2º. La Agencia Pública de Empleo apoyará a las entidades territoriales que habiliten los puntos físicos de oferta de empleo.

Artículo 7º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
Senador de la República
Partido Político MIRA


AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
Senadora de la República
Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ.
Representante a la Cámara
Partido Político MIRA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Esta propuesta legislativa tuvo una primera radicación el 13 de agosto de 2019 por nuestra Bancada, integrada por los Honorables Senadores Carlos Eduardo Guevara Villabón, Ana Paola Agudelo García, Aydeé Lizarazo Cubillos y la Honorable Representante a la Cámara Irma Luz Herrera Rodríguez; fue publicado en la Gaceta 792 de 2019.

Fue repartido a la Comisión VII del Senado de la República el 28 de agosto de 2019, en donde la Mesa Directiva designó como ponentes a los Honorables Senadores Carlos Fernando Mota Solarte, Gabriel Jaime Velasco Ocampo y Aydeé Lizarazo Cubillos, mediante oficio CSP-CS-1713-2019.

El Proyecto de Ley no surtió su primer debate en la Comisión Séptima de Senado y fue archivado por tránsito de legislatura.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley tiene como objeto aportar al fortalecimiento de las micros y pequeños empresarios y emprendedores del país, mediante la institucionalización de vitrinas donde se realice la difusión de los beneficios y acciones existentes que han sido creados para dinamizar la economía y motivar la creación de empresa; también se propone la conformación de una base de datos, para focalizar de manera eficiente todas las acciones y estrategias a favor de ellos.

Adicionalmente, la iniciativa legislativa propende por la vinculación de jóvenes y mujeres cabeza de familia en proyectos de inversión pública, otorgando puntaje adicional en la contratación del Estado que incluya a estas poblaciones, y la participación de nuevas generaciones para potencializar la vocación productiva de las regiones.

Finalmente, a través de la presente iniciativa legislativa se tiene el propósito de crear herramientas a nivel territorial, tales como los observatorios de la dinámica laboral y

para potenciar las *capacidades productivas locales*¹ y la oportunidad para que las entidades territoriales presenten proyectos que busquen fortalecer las mipymes, con el uso de recursos del Sistema General de Regalías.

III. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

La dinamización de la economía a través de la creación y sostenibilidad de empresas y emprendimientos en condiciones que les permitan desarrollar su objeto en la formalidad, tiene una relación con la creación de empleo formal, la generación de más y mejores ingresos; además, lleva consigo beneficios sociales y económicos para la población.

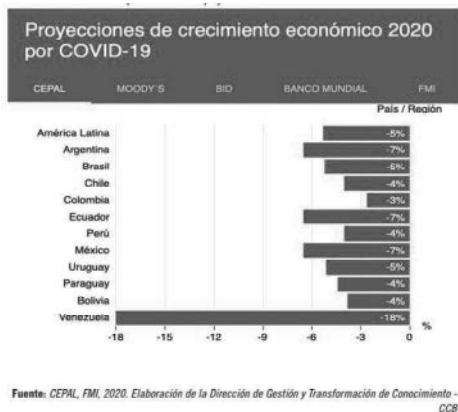
Así lo demuestran cifras presentadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe y la OCDE relacionadas en el CONPES 3956 de Política Formalización Empresarial², donde se indicó que cerca del 65% del empleo informal trabaja en empresas informales. Al hablar de ingresos, en Colombia los empleados formales ganan más de tres veces que aquellos que permanecen en la informalidad. Adicionalmente, la vinculación formal previene riesgos ante situaciones adversas tales como accidentes laborales, muerte o invalidez, facilita el acceso a esquemas de aseguramiento para la vejez y el acceso a bienes y servicios.

En ese sentido, una vitrina que permita la promoción y socialización de los beneficios que existen en el país para las mipymes y los emprendimientos, precisamente busca impulsar su crecimiento y sostenimiento, que es un elemento importante, y con ello, el incremento de la demanda laboral en las distintas regiones del país. Existe normatividad que ha propiciado alivios tributarios para los emprendedores y empresarios, quienes tienen capacidad de absorber talento humano con distintos niveles de formación, incluyendo la economía creativa, las industrias culturales, la producción agrícola local, entre otros; pero hay que dar a conocer los beneficios, las acciones, las estrategias existentes y no sólo ello; también hay que facilitar escenarios de comunicación y de intercambio de opiniones para que los territorios se fortalezcan en estos temas de su interés que seguramente ayudarán a la economía, que resultará afectada duramente por la actualidad que vive nuestro país y el mundo entero, como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

El panorama para el 2020 y los años posteriores no resulta alentador, teniendo en cuenta que las proyecciones indican que el crecimiento económico será nulo y esto

¹ Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE); Confecámaras; Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y 7 INVERSIÓN RESPONSABLE EN POSCONFLICTO - JUNTAS DIRECTIVAS 7 Jaime Arteaga y Asociados (JA&A). (2017). (p.6) Guía de Inversión Responsable en Zonas de Posconflicto Perspectiva para Juntas Directivas 2017. Obtenido en <https://www.cipe.org/wp-content/uploads/2018/04/GUIA-DE-INVERSION-RESPONSABLE-EN-ZONAS-DE-POSCONFLICTO.pdf>
² Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (2019). Conpes 3956 Política de Formalización Empresarial.

se evidencia en la información entregada por el Fondo Monetario Internacional, la cual se encuentra en la siguiente gráfica:



Adicionalmente, la Organización Internacional del Trabajo - OIT en su tercer informe sobre los efectos de la pandemia en el mercado laboral, anunció en abril de 2020, que aproximadamente 436 millones de empresas en el planeta afrontarán grave riesgo de la interrupción de su actividad, como consecuencia de la crisis generada por el COVID-19 e **instó a adoptar medidas urgentes para ayudar a estos negocios y sus empleados.**

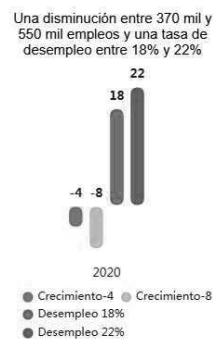
De manera complementaria, manifestó que las 436 millones de empresas que afrontarán la crisis, hacen parte de sectores como el comercio mayorista y minorista (232 millones), sector manufacturero (111 millones), hostelería (51 millones) y otras actividades como la inmobiliaria (42 millones).

Frente a la empleabilidad, la OIT evidencia en el documento que por las medidas para frenar el contagio del virus, como el confinamiento, se perderán 10,5 por ciento las horas de trabajo en el planeta, **equivalentes a 305 millones de empleos a tiempo completo**; por regiones, la organización estima que América será la más afectada³.

³ Recuperado de: <https://www.portafolio.co/internacional/unas-436-millones-de-empresas-en-el-mundo-en-riesgo-por-la-covid-19-540370>

Según cifras entregadas por el Banco de la República, la propagación del COVID-19 y la caída del precio internacional de petróleo, afectarán ineludiblemente la economía del país; el costo económico asociado a estas situaciones, se encuentra en un rango de 48 a 65 billones de pesos por mes (4,5% a 6,1% del PIB). Pero las cifras anteriores corresponden a una mirada macro en la economía del país; si se observa la realidad regional, la afectación puede tener mayor grado de severidad y uno de los elementos que influye es la informalidad de su mano de obra. El Banco de la República estima que la pérdida mensual por entidad territorial y para Colombia es cercana a los 59 billones⁴.

Para el caso de Bogotá como capital del país, encontramos cifras entregadas por la Cámara de Comercio de Bogotá, donde expresan que, de conformidad con el panorama económico mundial, en Bogotá las expectativas también son de crecimiento negativo y de aumento del desempleo, como se muestra a continuación:



La ciudad de Bogotá se toma como referente de la crisis actual de Colombia, si se considera que en la capital se concentra el 19% de los ocupados del país, casi la quinta parte del empleo nacional⁵.

Una medida complementaria para lograr la eficacia de todas las acciones y estrategias existentes, es tener claridad del panorama de los emprendedores y

⁴ Banco de la República (2020). Impacto económico regional del Covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto. Recuperado de: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9843/DTSERU_288.pdf
⁵ DANE, mercado laboral 2020.

<p>empresarios con presencia en Colombia; para lograrlo, un primer paso que resulta básico es conocer cuántos son y poder profundizar en sus características, finalidad que podemos alcanzar a través de la conformación de la base de datos, propuesta dentro del articulado de la iniciativa legislativa. No es suficiente contar con una clasificación por número de trabajadores o cantidad de ingresos; es necesario que esta base de datos incluya a los micros y pequeños empresarios y emprendedores que se encuentran tanto en la formalidad, como en la informalidad y al identificarlos, podrá ejecutarse una ruta de trabajo, un plan de acción para invitar a la formalidad, para que las convocatorias sean reales y masivas; es menester un trabajo arduo para que la informalidad inicie su tránsito a la formalidad.</p> <p>En vista de lo anterior, se propone el fomento de la inversión y creación de empresas y emprendimientos en los municipios a través de la institucionalización de una vitrina, la conformación de una base de datos y la oportunidad de fortalecer mipymes desde las entidades territoriales; estas acciones facilitarían que los mismos empresarios, emprendedores e interesados, tengan conocimiento de las políticas de desarrollo y de las acciones para productividad, competitividad y desarrollo que han resultado de diferentes espacios de trabajo, porque precisamente son ellos quienes deben conocerlas para que beneficien de las mismas y con información y acompañamiento amplían su espectro de inversión e incursionan en los municipios del país con prácticas de formalización empresarial y laboral.</p> <p>Adicionalmente, estudios de convergencia regional en Colombia, adelantado por investigadores del Banco de la República, con una ventana de observación entre 1985 y 2005, han indicado que en esas tres décadas hubo escasos movimientos (menores al 2%) en participación en la economía nacional de cada departamento, esto se asocia a rezago en materia de infraestructura, desarrollo empresarial, penetración tecnológica, entre otras.</p> <p>La información antecedente reafirma la necesidad de alinear esfuerzos entorno a incentivar el emprendimiento y el fortalecimiento empresarial para acortar distancias de desarrollo y calidad de vida de las personas que residen en los departamentos de Colombia. De igual manera, incorporar acciones para coadyuvar la inclusión laboral de la población juvenil y de madres cabeza de familia al mercado laboral en condiciones de formalidad.</p> <p>Por otra parte, este Proyecto de Ley entra a reforzar iniciativas en pro de la inclusión laboral juvenil y de mujeres cabeza de familia en los distintos departamentos de Colombia. Un primer referente es la cifra de estudiantes graduados de educación superior entregada por el Ministerio de Educación Nacional a través del Observatorio Local para la Educación; las cifras indican que para el 2018 el total de graduados fue de 482.122; en Bogotá como capital de país, se graduaron 167.132 personas, correspondiente a un 35%; en los departamentos del Eje Cafetero se evidencia que en el Quindío el número de graduados fue 5.195, correspondiente al 1% del total de</p>	<p>la población; en Caldas, se graduaron 12.131 personas, correspondiente al 3% de la población; y en Risaralda se graduaron 9.843 personas, que representa el 2% de la población. Si revisamos las cifras de graduados de educación superior en el país desde el año 2001, podemos evidenciar que el número de los mismos ha venido en aumento, lo cual es favorable para el desarrollo social y económico de nuestro país, pero esto debe ir de la mano con oportunidades y vinculación laboral efectiva.</p> <p>Adicionalmente, cifras del DANE a 2019 muestran que, en Colombia, cerca del 35% de los hogares tiene como cabeza a una mujer, lo que representa 5 millones de mujeres, aproximadamente y como es frecuente conocerlo a través de la información entregada por el DANE, la mujer sigue con desventaja en el mercado laboral del país; por ello, las mujeres cabeza de familia también son incluidas en esta propuesta.</p> <p>En contraste, se ha sugerido que en Colombia la demanda de trabajadores se ha mantenido constante, lo que en otras palabras significa que las empresas han tenido escasos mecanismos para absorber la mano de obra; de ahí la importancia de concretar y estimular la iniciativa privada y del desarrollo de inversiones públicas para impactar positivamente la vinculación laboral a nivel local.</p> <p>Frente a la propuesta de tener especial observancia de los jóvenes y mujeres cabeza de familia residentes en municipios PDET, se justifica precisamente en lo indicado en el Acuerdo final para la terminación del conflicto en su introducción y en las consideraciones del Punto No. 1 referente a la puesta en marcha de la reforma rural integral, que para lo pertinente se citan:</p> <p><i>Que en su visión, la RRI reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria. La RRI reconoce el rol productivo y reproductivo de las mujeres y en esa medida su papel fundamental en el desarrollo y la economía rural y hará mayores esfuerzos para ellas y en la población más vulnerable para garantizarle condiciones de bienestar y buen vivir y para fortalecer sus formas de organización y producción.</i></p> <p>Asimismo continúa el Acuerdo, en el punto No. 4, manifestando la importancia de promover la creación de empleo formal como estrategia contra los cultivos de uso ilícito.</p> <p><i>Para la ejecución de los planes de sustitución se privilegiará la contratación de organizaciones comunitarias y se promoverá la generación de empleo en las áreas de aplicación del PNIS, para lo cual se fortalecerán las organizaciones sociales y comunitarias, las cooperativas, incluyendo a las organizaciones de</i></p>
<p><i>mujeres rurales, y se promoverá la asociatividad solidaria y la capacitación técnica.</i></p> <p><i>"Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población.</i></p> <p><i>En zonas con baja concentración de población y que por su ubicación y distancia son de difícil acceso, lo que dificulta la provisión de bienes y servicios para el bienestar y buen vivir de la población y su integración territorial, se adelantarán medidas especiales para la sustitución de los cultivos de uso ilícito, la recuperación de los ecosistemas, la creación de nuevas oportunidades de empleo relacionadas con transporte fluvial, programas de recuperación ambiental, protección de bosques y fauna etc. Lo anterior sin perjuicio de alternativas de relocalización de las comunidades allí asentadas, cuando sea posible y necesario y en concertación con las comunidades, para mejorar sus condiciones de vida.</i></p> <p>Como se ha señalado, resulta fundamental estructurar medidas normativas que desarrollen la implementación del Acuerdo de Paz como quiera que permite la construcción de paz en todo el país, pero más especialmente en los territorios más afectados por el conflicto, a través de medidas que reduzcan las brechas entre la ruralidad y los entornos urbanos, llevando servicios que propendan por el bienestar.</p> <p>En este escenario es imperativo recordar y reconocer que hay municipios que históricamente han sido más afectados por el conflicto, de los cuales algunos de ellos fueron englobados dentro de las regiones en donde se han puesto en marcha los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, razón por la cual el gobierno actual definió en el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022" indicadores particulares para las zonas más deficitarias del país considerando las variables anteriormente mencionadas.</p> <p>Asimismo, uno de elementos esenciales del Acuerdo de Paz es el enfoque territorial, mediante el cual se deben reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios. Específicamente el Acuerdo de Paz contiene la Reforma Rural Integral, que incluye como uno de sus componentes esenciales los "Planes Nacionales", los cuales deberán estar dirigidos a la superación de la pobreza y la desigualdad rural.</p> <p>Respecto de los observatorios de la dinámica laboral y la publicación de la oferta en los municipios del país, es importante recordar que cada región cuenta con una vocación productiva y laboral que no debe ignorarse; por el contrario, es fundamental reconocer las capacidades y fortalezas de cada región y fomentar el avance de las mismas, como motor de desarrollo económico para el territorio y sus pobladores.</p> <p>En Colombia, se evidencia que hay regiones con vocación al turismo, a la agricultura, a la ganadería, a la manufactura, y precisamente esto es lo que buscan los observatorios de la dinámica laboral, porque identificarán las actividades que se</p>	<p>realicen en el territorio y la oferta laboral disponible para este fin. Cada Departamento aporta de diferente forma a la economía nacional y claramente el panorama económico del país, por causa del COVID-19, cambiará. Por ello, se debe estar preparado y contar con la información para reactivar económicamente al país, con observancia de la vocación productiva y laboral de las regiones; en este punto, es donde los observatorios cumplirán un papel trascendental con los hallazgos que se logren.</p> <p>En conclusión, hay conciencia de la afectación a la economía de nuestro país por cuenta de la pandemia del COVID-19, y desde la Rama Legislativa nos corresponde aunar esfuerzos y sacar adelante toda propuesta que tenga como finalidad la intención de mejorar esta realidad. Recientemente se dio a conocer la postura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la situación económica de la región con posterioridad a la pandemia vigente.</p> <p>Afirman que América Latina está ante el comienzo de una profunda recesión y ante la caída del crecimiento más fuerte que ha tenido la región. El rápido crecimiento del coronavirus no ha aportado mucho a un débil panorama que desde el 2019 fue una realidad, toda vez que para ese año, el crecimiento registrado fue del 0,1%.</p> <p>Sumando los diferentes acontecimientos internacionales vividos en la actualidad, tales como la caída económica de China, el desplome de países de la Unión Europea y Estados Unidos, el porcentaje de contracción podría oscilar del 3 al 4%.</p> <p>Adicionalmente, en medio de la situación vivida por la presencia del covid-19 en nuestro país, se ha evidenciado el inmenso impacto que el mismo traerá para la economía; sin medirse aún la influencia de esta pandemia en el desempleo, conocimos por parte del DANE los indicadores sobre desempleo, que en febrero de 2020 llegó al 12,2%, con un aumento de 40 puntos básicos lo cual es una alerta frente al escenario venidero en materia de empleo.</p> <p>Muchos sectores, empresas y diversas actividades han tenido una pausa abrupta por la implementación del aislamiento obligatorio en todo el país y evidentemente esta medida, necesaria por supuesto para la protección de la salud y de la vida del residente en Colombia, ha golpeado el mercado laboral a partir del mes de marzo.</p> <p>Sobre lo anterior, el DANE afirmó que las actividades laborales que estaban cumpliendo un papel trascendental en la recuperación del mercado laboral, son las que experimentarán el mayor perjuicio por el aislamiento obligatorio.</p> <p>También se alertó desde este Departamento Administrativo que la población desocupada aumentó en 110.000 personas, especialmente en los pequeños municipios del país.</p> <p>Precisamente por esta realidad es que las disposiciones contenidas en esta propuesta legislativa están encaminadas a dar sostenimiento a aquellas mipymes y</p>

emprendimientos que puedan sufrir gran afectación por la situación antes mencionada, y también a seguir promoviendo la generación de ingresos, con especial observancia de los municipios de Colombia.

IV. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

Colombia es un Estado Social de Derecho, tiene entre sus fines promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes (Artículo 2° constitucional), el trabajo por su parte es base para su configuración y estabilidad (1°). En este marco se construye una visión que armoniza el rol del trabajo y el desarrollo económico como condiciones para asegurar la dignidad humana, la autonomía y la realización personal⁶ y a nivel macro un orden económico social y justo. Partiendo de estas premisas, la iniciativa presentada ante el Honorable Congreso de la República encuentra sustento pleno en varias disposiciones constitucionales y legales.

Así, el artículo 53 de la Constitución Política establece entre los principios mínimos fundamentales en materia de trabajo la Igualdad de oportunidades para los trabajadores, de ahí la importancia de desarrollar políticas que materialicen tal norma en cada uno de los municipios y permitan el avance de las mipymes y de los emprendimientos, para que así mismo los trabajadores cuenten con ingresos para ellos y sus familias.

Por otra parte, enfocar esfuerzos en el fortalecimiento de las empresas y emprendimientos en los municipios de Colombia, es desarrollo y cumplimiento de Artículo 333 constitucional, según el cual corresponde al Estado estimular el desarrollo empresarial, así mismo acoge el valor de la empresa como base del desarrollo y su función social, en el propósito de generar empleo de calidad.

De forma consecuente, el artículo 334 de la Carta Política incorpora la intervención del Estado con el fin de dar pleno empleo a los recursos humanos, y promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. De ahí la base constitucional de las propuestas planteadas en esta iniciativa legislativa.

En el orden legal, es preciso mencionar la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", que tiene como objeto sentar las bases para de legalidad, emprendimiento y equidad generando oportunidades para los colombianos, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030; y que en su artículo 4° contempla alrededor de 27 billones para el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

⁶ Corte Constitucional. (s.f). Conferencia GEMM: La jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a la creación del trabajo formal. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/visuencentro/conferencia%20gemm.php>

En la misma Ley se contemplan beneficios tributarios que buscan la creación de nuevas empresas y la ampliación de puestos de trabajo en las regiones, así lo hizo por ejemplo en el artículo en el 268 con la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para La Guajira, Norte de Santander y Arauca, y aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo hayan sido superiores al 14%.

De forma reciente también se encuentra la Ley 1943 de 2018, por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones, en donde se fijaron beneficios tributarios para empresas creadas a partir del 2019, con especial énfasis en empresas de desarrollo del campo colombiano, empresas de economía naranja, aplicables a las rentas provenientes del desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y actividades creativas, por un término de siete (7) años, estipulando entre los requisitos que las sociedades tengan su domicilio principal dentro del territorio colombiano.

Hablando de empleo joven, la Ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, genera medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones. De manera complementaria la antes mencionada, Ley 1955 de 2019 con el fortalecimiento de con los mecanismos de inclusión laboral y medidas con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país removiendo las barreras para su empleabilidad.

La normativa antecedente sin duda tendrá mayor alcance con la presencia de las entidades territoriales, la incorporación de metas en sus instrumentos de política pública, y tal como propone esta iniciativa de ley, mediante la consolidación y difusión de la oferta laboral a través de canales presenciales y digitales.

V. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 7° de la Ley 819 del 2003 señala que "(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)".

Frente a esta disposición, cabe señalar que el Proyecto de Ley se encuentra enmarcado en los objetivos de política establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus metas plurianuales de inversión, incluyendo presupuesto para las entidades encargadas de promover el crecimiento económico y el empleo. Tal como se mencionó en el marco normativo de referencia, el artículo 4° de la Ley 1955 de 2019, estima alrededor de 27 billones para el Pacto por el emprendimiento, la formalización

y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

Adicionalmente, la norma referida en relación a la Ley 819 de 2003, ha sido objeto de varios fallos de la Corte Constitucional, como la sentencia C- 307 de 2004 32 (reiterada por la Sentencia C-502 de 2007), que señalan que el mencionado artículo 7 debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa.

Por lo expuesto, la propuesta legislativa cumple con lo exigido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

VI. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran:

- 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; y
- 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."

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con el fortalecimiento de mipymes y emprendimientos, y con autoridades de entidades territoriales.

De los Honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ.
 Representante a la Cámara
 Partido Político MIRA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2020
CÁMARA**

por la cual se prohíbe la exportación marítima de animales en pie con fines de consumo.

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2020 CÁMARA

"POR LA CUAL SE PROHÍBE LA EXPORTACIÓN MARÍTIMA DE ANIMALES EN PIE CON FINES DE CONSUMO".

"EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA"

ARTÍCULO 1º. OBJETO. El objeto de la presente ley es erradicar el sufrimiento extremo e innecesario producido a los animales que son transportados y exportados en pie por vía marítima, con fines de consumo.

ARTÍCULO 2º. PROHIBICIÓN. A partir del 1 de enero de 2024 queda prohibida la exportación marítima de animales en pie de cualquier especie con fines de consumo. La prohibición incluye la exportación para reproducción, cría, levante, producción, engorde y/o sacrificio con fines de consumo.

ARTÍCULO 3º. CONDICIONES. Hasta la entrada en vigencia de la prohibición, las empresas navieras o exportadoras de animales en pie usados para producción y sacrificio, deberán cumplir con: a) las recomendaciones de la Organización Mundial para la Sanidad Animal (OIE) en lo referente al transporte de animales por vía marítima (capítulo 7.2 del Código Sanitario para Animales Terrestres), b) las reglamentaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI) y su Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), y c) la ley 1774 de 2016 de protección animal.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará estas condiciones, especificando lo relativo al bienestar animal, en un plazo máximo de tres (3) meses. Para ello contará con la participación del Ministerio de Industria y Comercio y la Dirección General Marítima de Colombia.

El Ministerio de Agricultura vigilará el cumplimiento de estas condiciones, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Será requisito para las empresas exportadoras o navieras contar con un certificado de sanidad y bienestar animal expedido por el ICA.

ARTÍCULO 4º. SANCIONES. Las empresas exportadoras o navieras que incumplan una o varias de las condiciones a las que se refiere el artículo 3º serán sancionadas con la suspensión inmediata del permiso para exportar animales vivos por vía marítima durante un plazo de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones a las que haya lugar por crueldad o maltrato animal, de conformidad con la ley 1774 de 2016.

ARTÍCULO 5º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial.


OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca
Partido Cambio Radical



NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador Colombiano



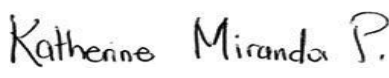
CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Santander



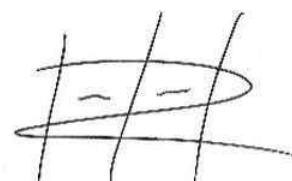
LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



FABIAN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander



KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde



Fabio Fernando Arroyave R.
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca



MAURICIO TORO ORJUELA
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde



RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



RICARDO FERRO LOZANO
Representante a la Cámara Dto Tolima
Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto fue construido con el apoyo de "AnimaNaturalis", la organización iberoamericana más grande por la defensa de los derechos de los animales, y de Animals International, organización de origen australiano que se enfoca en el bienestar de los animales de granja y de aquellos que son exportados vivos.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de la presente ley es erradicar el sufrimiento extremo e innecesario producido a los animales que son transportados y exportados en pie por vía marítima, con fines de consumo.

II. JUSTIFICACIÓN

1. Bienestar Animal

La exportación marítima de animales en pie es una actividad legal en Colombia; sin embargo, sus características hacen de ella una práctica extremadamente cruel con los animales, que vulnera todos y cada uno de los criterios de protección y bienestar animal señalados como principios rectores en el tratamiento de los seres sintientes, según la ley 1774 de 2016, art. 3º. Además, no es una actividad imprescindible para la ganadería nacional, dado que Colombia también exporta carne refrigerada y productos derivados de la explotación animal. A continuación, se explica por qué ninguna de las cinco libertades de bienestar animal se puede cumplir ni garantizar mínimamente durante los largos viajes, de entre 25 y 30 días, a los que son sometidos los animales.

A. Debido a que la mayor parte de los barcos son viejos o no están diseñados para transportar animales terrestres, los animales sufren heridas desde el momento mismo del embarque. Estas incluyen el rompimiento de extremidades y abrasiones por la dureza del suelo y del poco sustrato que se dispone. Heridas como estas, entre muchas otras, se agravan rápidamente porque durante el

transporte no existen condiciones de higiene, como tampoco personal veterinario que atienda las lesiones o les procure un mínimo alivio a los animales.

B. La cantidad de materia fecal, mezclada con la orina de miles de animales y el agua de los corrales, que junto al poco sustrato en el piso del barco se amalgaman y adhieren a los animales causando lo que se conoce como "chaqueta fecal", prácticamente cubre a todos los animales cuando se tumban. Evidentemente, esta "chaqueta fecal" les causa a los animales incomodidad, repulsión, fatiga, sensación de ahogo e inhibe su ventilación corporal, lo que les ocasiona sofoco y reduce su termo-regulación. Además, incrementa la posibilidad de que los animales se enfermen por el contacto de los excrementos con heridas o por su absorción a través de las membranas mucosas.

C. Hay animales que se enferman y mueren por hambre y deshidratación. En algunos casos no se les proveen raciones suficientes. También suele ocurrir que, debido al hacinamiento, los animales no alcancen los comederos ni bebederos. Pero la causa más común que conduce a la muerte por inanición y deshidratación es la contaminación del alimento y el agua por la "chaqueta fecal", lo que además de insalubres los hace repugnantes. Esta situación, a su vez, aumenta la propagación de enfermedades.

D. Las enfermedades también están a la orden del día. Sus causas pueden ser, entre otras: la baja de defensas por el transporte, la separación, el proceso de embarque y la llegada a un entorno estresante; el hacinamiento y el contacto forzado con animales desconocidos, el incansante movimiento del mar durante varios días, la desnutrición, la deshidratación, los cambios extremos de temperatura, el agotamiento físico por falta de espacio y la inundación de heces fecales que les impide tumbarse o moverse, la asfixia, los golpes que a veces reciben de integrantes de la tripulación, y el estrés, que consiste en "un estado aversivo y negativo en el cual los procesos de adaptación fallan alterando la homeostasis fisiológica y psicológica"¹. Todo ello suele afectar el sistema inmune del animal en diversos grados. Una vez está enferma, la propagación de la enfermedad puede ser muy rápida, debido al ambiente poco ventilado y pesado del barco. Tan es así que los exportadores calculan, de antemano, la

¹ Por lo general, múltiples estímulos estresantes prolongados llevan a distrés afectando el bienestar de los animales (FELASA Working Group on Pain and Distress, 1994; National Research Council, 2010). Esta transición de estrés a distrés depende de la duración e intensidad del estímulo estresante. Por ejemplo, inmobilizaciones cortas no causan alteraciones adaptativas, sin embargo, inmobilizaciones largas pueden ocasionar distrés fisiológico y comportamental", en Manuel Góngora Medina, "Reconocimiento y manejo del distress, sufrimiento y dolor en animales de laboratorio: una revisión", *Suma Psicológica*, Vol. 17 No 2 (2010): 195-200.

pérdida por muerte y enfermedad de entre un 1% y un 10% del total de animales embarcados.

La Organización Mundial para la Sanidad Animal (OIE) ha recomendado que, mientras la exportación marítima de animales terrestres en pie continúe, se les brinde a los animales la posibilidad de tumbarse en el piso simultáneamente. Sin embargo, desde que los animales son embarcados salta a la vista que esta mínima condición de bienestar no se cumple (los barcos suelen contener entre 2.500 y 5.000 animales). En efecto, el hacinamiento es la constante del cruel negocio.

E. Agravando este panorama, hay que decir que durante el viaje no hay quien supervise la condición de los animales, ni mucho menos un veterinario (si lo hay, suele ser uno para 2.000 mil animales o más) que procure atenuar su malestar y sufrimiento.

F. Adicionalmente, Colombia ignora sistemáticamente las recomendaciones que ha hecho la OIE en su *Código Sanitario para Animales Terrestres*. En el capítulo 7.2: "Transporte de animales por vía marítima", la OIE establece que:

"a) Los exportadores e importadores, los propietarios de los animales, los agentes comerciales o de compraventa, las empresas navieras, los capitanes de buque y los gestores de las instalaciones son responsables del estado general de sanidad de los animales y de su aptitud física para el viaje, así como de su bienestar general durante el viaje, independientemente de que se subcontraten tareas a terceros durante el transporte (...). (i) Los exportadores son responsables de: i) la organización, ejecución y conclusión del viaje, independientemente de que se subcontraten tareas a terceros durante el transporte" (resaltado añadido).

Contrario a ello, tan pronto los animales salen del puerto de Cartagena en Colombia, las empresas exportadoras o navieras se "libran" de sus responsabilidades. Ni siquiera hay control o supervisión dentro de las aguas territoriales colombianas.

G. En cuanto a los métodos de matanza, los países importadores de animales en pie —la mayoría en Oriente Medio (Egipto, Jordania, Líbano e Iraq)— usan métodos que no cumplen ni las mínimas recomendaciones de la OIE para "sacrificio humanitario", establecidas en el capítulo 7.5. Por ejemplo, se pueden observar rutinariamente procesos tan crueles —e inaceptables bajo las normas colombianas—, como: corte de tendones, retorcimiento y ruptura de cola,

puñaladas en ojos, patadas y golpes, entre otros tratos crueles y denigrantes que les son propinados a los animales en estado consciente.

H. Finalmente, es usual que durante los viajes se presenten fenómenos climáticos adversos como: mar picado y tormentas, así como problemas mecánicos en los barcos, incendios y hasta hundimientos.

Las siguientes imágenes obtenidas del Informe: *Global Animal Export Trade. Non-compliance with OIE Terrestrial Animal Health Code*², ilustran las condiciones de los animales en los barcos y la total vulneración de su bienestar.



² Lynn Simpson. *Global Animal Export Trade. Non-compliance with OIE Terrestrial Animal Health Code*, 2016.

2. Protección ambiental y modernización de los barcos

Según el citado informe de la Dra. Simpson, acerca de los incumplimientos al *Código Sanitario para los Animales Terrestres* de la OIE³, hay aproximadamente 140 naves cargueras de animales registradas ante la Organización Marítima Internacional (OMI), de un total de 100.000 barcos registrados en todo el mundo. Esto equivale, apenas, al 0,12% de la flota mundial de transporte.

Además, aunque recientemente se ha construido un pequeño número de barcos para este propósito, los cargueros de animales tienen la flota más antigua de agua salada del mundo, con un promedio de 35 años de antigüedad. Cuanto más antiguo es un barco marítimo, mayor riesgo tiene de presentar fallas mecánicas o estructurales. Esto se explica porque la gran mayoría de estas embarcaciones son viejos transportadores de automóviles que ya están fuera de servicio, barcos de contenedores y barcos cisterna de petróleo que, tras volverse inseguros para estos fines, fueron "modernizados" para transportar animales vivos. Por ello, en el medio se les conoce como "reformados". Mientras los barcos mercantes son por lo general chatarrizados antes de cumplir los 20 años de trabajo, hay cargueros de animales en pie aún en uso, pese a tener 40 años o más.

De hecho, como lo narra la Dra. Simpson: *"el MV Danny F2 fue uno de los reformados que se hundió frente a la costa de Libano en diciembre de 2009; como resultado murieron las 18.000 reses y 10.000 ovejas que iban a bordo. Más de la mitad de la tripulación murió o fue declarada desaparecida. La seguridad del MV Danny F2 ya había sido cuestionada en Australia y este barco había sido destinado a ser chatarra para reciclar su acero. Sin embargo, reanudó comercio desde Sur América y continuó transportando ganado hasta que sucumbió en mares revueltos"*.

Por fortuna, como lo afirma la experta en el mismo informe, *"la dependencia global del transporte de animales vivos está en caída gracias al incremento de los productos cárnicos refrigerados o congelados. Esto, junto a la avanzada edad de las flotas de cargueros de ganado en todo el mundo, apuntan a la inminente muerte natural del comercio masivo de exportación de animales vivos"*. A ello se suma la decisión de la OMI de que a partir del 1 de enero de 2020 los barcos deberán reducir drásticamente los niveles de azufre de sus combustibles, por razones ambientales y del derecho a la salud de las comunidades costeras por donde transitan los barcos. Evidentemente, tal medida significará, entre otras cosas, una inversión cuantiosa; particularmente para los barcos más antiguos, que son la mayoría de la flota marítima de los barcos transportadores de animales vivos⁴.

³ Disponible en español, en: <http://www.oie.int/es/normas/codigo-terrestre/acceso-en-linea/>
⁴ <http://www.imo.org/es/mediacentre/pressbriefings/paginas/mepc-70-2020sulphur.aspx>

Finalmente, compañías y embarcaciones que por una u otra razón han decidido no exportar desde Australia o dejar la actividad por un tiempo, han venido a Suramérica a buscar animales porque las exigencias en la región son mucho más laxas. Por ejemplo, el barco "Awassi Express", donde se tomaron las imágenes de las ovejas sofocándose durante un viaje, ha hecho exportaciones desde esta región, sin que se cuestione la infraestructura del navío. Tras los hechos, sencillamente cambió su nombre por el de "Anna Marra".

3. Las exportaciones de animales en pie en otros países

Actualmente hay un creciente y vigoroso movimiento mundial de concienciación sobre el enorme e innecesario sufrimiento que se les causa a los animales en las exportaciones marítimas en pie. En consecuencia, varios países han tomado decisiones legislativas sobre este tema. *Nueva Zelanda* fue el primer país en prohibir la exportación de ovejas vivas, desde hace 16 años, por la crueldad con los animales. En 2018, *India* prohibió las exportaciones en pie de cabras y ovejas. En *Israel* el tema está siendo estudiado después de que la Primera Dama alertara sobre el sufrimiento de las ovejas que este país importa desde Australia. En *Europa* la UE decidió que no exportará animales en pie si las condiciones de bienestar en los países importadores no se asemejan a las suyas. Y en *Australia* los partidos políticos incluyeron en sus campañas para las elecciones de mayo 2019 la prohibición de las exportaciones de ovejas vivas. En lo que a América Latina respecta, en *Chile* se presentó, en abril de 2019, un proyecto de ley para prohibir las exportaciones en pie. *Brasil*, por su parte, ha presentado propuestas legislativas y legales a nivel federal y estatal, gracias a la presión social acrecentada tras la primera decisión judicial sobre el tema en 2018.

4. Modificación de las exportaciones

La exportación marítima de animales en pie no representa un ingreso vital, ni siquiera significativo, para la economía colombiana. Por el contrario, **la exportación de carne refrigerada o congelada produce mayores ingresos que la venta de animales vivos; al igual que la de leche en polvo**. Para países que exportan en grandes números, como Australia, **la exportación de animales en pie representa menos del 0,4% de las exportaciones del país, mientras que la de carne congelada o refrigerada representa alrededor del 3,4%**.

De hecho, el envío de animales vivos a Oriente Medio genera más beneficios para los países importadores, quienes se benefician, no solo de la carne de los animales, sino de sus partes: cuero, cuernos, grasa, etc. Esto significa que, desde una perspectiva económica, la nación está perdiendo ingresos por doble vía: el valor agregado y la generación de empleo en actividades como el transporte, manejo y sacrificio de animales.

Por ello, siendo conscientes de que hay arreglos comerciales ya firmados para los meses venideros, se debe hacer una transición, implementando, entre tanto, mejoras en el transporte y el monitoreo de los animales embarcados, hasta la prohibición definitiva de las exportaciones de animales en pie por vía marítima.

III. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y LEGAL

Desarrollo de la protección y el bienestar animal en el ordenamiento jurídico nacional

Mencionan los autores que, "Desde el punto de vista normativo, la protección a los animales ha sido incorporada tempranamente en el ordenamiento jurídico colombiano: la ley 5 de 1972 —que crea y regula las Juntas Defensoras de Animales— reconoció por primera vez que el Estado debía proteger a los animales de los "actos de crueldad, los maltratamientos [y] el abandono injustificado". Posteriormente, la ley 84 de 1989 elevó a Estatuto Nacional la protección de los animales, definiendo los siguientes objetivos: "a) prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales". Además, estableció, como principal deber con los animales, que "toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal"; y consagró sanciones penales y económicas para quienes incumplan dicha obligación".

Y agregan que "Aunque en la Constitución de 1991 no se incluyó expresamente un mandato de protección animal, la jurisprudencia constitucional ha afirmado reiteradamente que dicho mandato se deriva, entre otras cosas, de las disposiciones que protegen el medio ambiente, en virtud de las cuales la carta política ha sido llamada una "Constitución Ecológica". En ese sentido, son relevantes, entre otros: los artículos 8 —obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación—, 58 —función ecológica de la propiedad—, 79 —derecho a un medio ambiente sano y deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente—, 95.8 —deber de proteger los

recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano—, y 333 —limitación a la libertad económica por motivos ambientales—."


Anotan también que "Con base en dicha protección de la naturaleza, el concepto de dignidad humana como fuente de obligaciones morales con los animales y la función social y ecológica de la propiedad, la Corte Constitucional afirmó en la sentencia C-666 de 2010 que "se encuentra un fundamento de rango y fuerza constitucional en el sistema de protección para los animales, que en cuanto fauna están incluidos dentro de dicho concepto [de medio ambiente]". El mismo Tribunal estableció que la fauna, definida como el "conjunto de animales de un país o región", debe ser protegida constitucionalmente por estar compuesta de "seres sintientes" y señaló que su protección "se aleja de una visión antropocéntrica que asuma a los demás —a los otros— integrantes del ambiente como elementos a disposición absoluta e ilimitada de los seres humanos". Finalmente, recalcó que "un Estado Social debe buscar, entre otros, el bienestar animal, por ser éste un elemento connatural del principio de solidaridad". Con base en lo anterior, la Corte Constitucional afirmó que deben garantizarse los intereses de los animales en tanto seres sintientes, en particular su interés en no sufrir, y que el Legislador debe expedir las normas necesarias para subsanar el déficit normativo de protección animal".

Y exponen igualmente que, "Desde entonces, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado también han reconocido reiteradamente un mandato de protección de los animales. Ese reconocimiento jurisprudencial consolidó una tendencia continuada a ampliar la protección de los mismos, lo que ha implicado la prohibición de prácticas que vulneraran su bienestar y su integridad física y psicológica. Así, por ejemplo, los decretos 1666 de 2010 y 178 de 2012 autorizaron y regularon la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores; y la ley 1638 de 2013 prohibió el uso de animales silvestres en circos, lo que la Corte Constitucional encontró ajustado a la Constitución por proteger a "la fauna del padecimiento, el maltrato y la crueldad".

Un año más tarde, la Ley 1774 de 2016 reconoció a los animales la calidad de seres sintientes y estableció que: "el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:

1. Que no sufran de hambre ni sed;
2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
5. Que puedan manifestar su comportamiento natural".

Más recientemente, la Corte Constitucional, en su sentencia C-045 de 2019, declaró inexecutable las normas del Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos

<p>Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente) y de la ley 84 de 1989 que autorizaban y regulaban la llamada "caza deportiva".</p> <p>Finalmente, la ley 1955 de 2019 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", del Gobierno en curso, incluyó el artículo 324, titulado "Política de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres", que incluye, entre otros mandatos, el de establecer lineamientos en materia de bienestar de animales de granja.</p> <p>En suma, puede decirse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia ha señalado, desde 2010 y en más de diez sentencias, la existencia de un mandato constitucional de protección a los animales o "seres vivos sintientes", fundamentado en tres pilares: a) el deber constitucional de protección a la naturaleza; b) la dignidad humana como fuente de obligaciones morales con los animales y c) la función social y ecológica de la propiedad como fundamento de la prohibición de tratos crueles a los animales. Así mismo, ha reiterado la necesidad de crear un sistema jurídico de protección a los animales que cumpla una doble función, a saber: a) garantizar la protección de sus intereses autónomos en cuanto seres vivos sintientes, empezando por el más fundamental en no sufrir, y b) subsanar el déficit normativo de protección a los animales que aún persiste en el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>En consecuencia, la exportación de animales vivos contraviene claramente el ordenamiento jurídico colombiano, puesto que implica dar un trato innecesariamente cruel a seres sintientes cuyos intereses están constitucionalmente protegidos. Que los animales sean usados para consumo no exime a quienes comercian con ellos de cumplir con el mandato de protección animal, elevado a rango constitucional por nuestra Corte. Además, esta práctica vulnera la dignidad humana que ha sido reconocida como fuente de obligaciones morales con los animales, y contradice la función social y ecológica que la Constitución Política le asigna a la propiedad. Por eso, la prohibición de esta práctica comercial, que viene siendo erradicada en otros países, no solo es coherente con los desarrollos legales y jurisprudenciales de los últimos años, sino que es una medida necesaria para cumplir con el mandato constitucional de protección animal.</p> <p>IV. MARCO INTERNACIONAL</p> <p>La prohibición de las exportaciones de animales en pie es consecuente con las obligaciones internacionales de Colombia</p>	<p>En 1981, Colombia se adhirió al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y en 1994 suscribió el Acuerdo de Marrakech para ser parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Como país miembro de la OMC, Colombia debe cumplir con las obligaciones contenidas en los Acuerdos de esta organización, cuyo objetivo es promover el libre comercio y la integración económica.</p> <p>A diferencia de lo que ocurre con la regulación de las importaciones, la regulación de la OMC concerniente a las exportaciones es relativamente amplia y permisiva. A pesar de lo anterior, el artículo XI del GATT impide a los estados imponer prohibiciones o restricciones cuantitativas a las importaciones o exportaciones. Sin embargo, el artículo XX del mismo tratado consagra algunas excepciones generales de carácter no económico a las prohibiciones del GATT. Para que una restricción esté amparada por este artículo, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos: (1) que se dé alguna de las circunstancias contenidas en los literales; y (2) que se cumpla con el preámbulo del artículo. En el caso de los literales a y b, también se requiere que se justifique la necesidad de la medida⁵.</p> <p>Hasta el momento, la OMC no ha conocido disputas concernientes a la exportación de animales vivos. Sin embargo, gran parte de la literatura legal sobre la materia⁶ está de acuerdo en que las medidas de protección y bienestar animal que implican restricciones sobre el comercio están justificadas, entre otros, por el literal a del artículo XX del GATT. Este literal exime a los Estados de cumplir las obligaciones del tratado cuando son medidas "necesarias para proteger la moral pública".</p> <p>En los casos "Estados Unidos-Camarones" y "China-Publicaciones y productos audiovisuales", el Panel afirmó que el término <i>moral pública</i> "denota normas de buena y mala conducta por parte o en nombre de una comunidad o nación", y que "la protección de la moral pública se encuentra entre los valores o intereses más importantes". En el caso "Estados Unidos-Juegos de azar", el Panel determinó, además, que se debe otorgar un margen para que los países definan y apliquen el concepto de moral pública de acuerdo con su propio sistema de valores. Como se mostrará en el siguiente punto, la protección constitucional, legal y jurisprudencial de los animales en Colombia refleja una creciente preocupación moral por el bienestar animal. De hecho, una petición para prohibir la exportación de animales vivos en Colombia ha obtenido, en aproximadamente cuatro meses, más de 3,400 firmas. El 12</p> <p>⁵ Así se ha establecido en los casos "Estados Unidos-Camarones" y "Estados Unidos-Juegos de azar" ⁶ Véase (1) Cook, Kate y Bowles, David, "Growing Pains: the Developing Relationship of Animal Welfare Standards and the World Trade Rules"; (2) Chaudhri, Radhika, "Animal Welfare and the WTO: the Legality and Implications of Live Export Restrictions under International Trade Law"; (3) Gard, James, "El juego del comercio mundial: reflexiones sobre el comercio de productos derivados de la caza bajo la OMC y la excepción de moral pública"; y (4) Stevenson, Peter, "The Impact Of the World Trade Organization Rules on Animal Welfare".</p>
<p>de mayo de 2019, el programa de televisión "Los Informantes" dio a conocer una investigación sobre los "barcos de la muerte" en los que se transporta a los animales desde Colombia, haciendo eco de la indignación social que produce la crueldad inherente a ese tipo de transporte. Distintas organizaciones defensoras de animales, como Anima Naturalis Internacional y Animals International, se han pronunciado en contra de esta cruel práctica. Estos hechos son muestra de la desazón moral que ocasiona la exportación de animales vivos en Colombia y de su importancia social.</p> <p>Por lo demás, la medida es necesaria para proteger a los animales y la moral pública que está en juego. Como se explicó anteriormente, la exportación de animales vivos por vía marítima es inherentemente cruel, pues es inevitable no perjudicar a miles de animales hacinados y sometidos a largos trayectos por mar. Además, es materialmente imposible inspeccionar y supervisar cada embarcación, por lo que toda regulación es eminentemente teórica. Por ello, la única solución razonable y efectiva para alcanzar el objetivo propuesto es la prohibición de las exportaciones de animales vivos por vía marítima; entendiéndose, como se ha dicho, que, al haber acuerdos comerciales ya suscritos, debe contemplarse un período de transición.</p> <p>Por último, la medida es consistente con el preámbulo del artículo XX, ya que no discrimina a ninguno de los miembros de la OMC. Por el contrario, es una medida uniforme y general que no establece privilegios o tratos discriminatorios. Si alguien alegara que la medida es <i>de facto</i> discriminatoria con los países a los que actualmente se exportan animales vivos, bien se podría contestar que la prohibición no es de ningún modo injustificada o arbitraria, pues se funda en un interés legítimo de la sociedad colombiana y en al menos una de las excepciones contempladas en el GATT. Tampoco constituye una restricción encubierta al comercio internacional, como lo exige el preámbulo del artículo XX. La prohibición está fundamentada, sencillamente, en el propósito de proteger los intereses más elementales de los animales, sin afectar, empero, el negocio de las exportaciones de carne y de productos derivados de la explotación animal.</p> <p>Por lo anterior, puede afirmarse que la prohibición de exportar animales vivos desde Colombia por vía marítima es consistente con las obligaciones internacionales del país; concretamente, con las contenidas en los Acuerdos de la OMC. Además, está amparada por las excepciones generales del artículo XX del GATT y se funda en la literatura legal más autorizada sobre la materia.</p> <p>En cuanto a la OMI, es importante considerar sus recientes decisiones en materia de reducción en las emisiones de azufre a un 0,5%, y la proyección de que para 2013, 2030 y 2050 todos los barcos deberán cumplir con emisiones reducidas de CO₂ /</p>	<p>gases de efecto invernadero, y para 2014 con las regulaciones de tratamiento de aguas de lastre para reducir la contaminación de las aguas.</p> <p>Esto incrementará el costo de los barcos y reducirá las ganancias y el número de barcos a nivel global.</p> <p>V. IMPACTO FISCAL</p> <p>En cumplimiento del artículo 7° de la ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo. Las condiciones que formule el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de bienestar animal, de acuerdo con su misionalidad, serán asumidas enteramente por las empresas exportadoras o navieras. En tal virtud, el objeto del proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la Nación.</p> <p>VI. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>De acuerdo con lo ordenado 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 conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:</p> <p>Se presume que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley.</p> <p>Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley.</p> <p>El conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.</p> <p>Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República, el presente proyecto de ley.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: right;">  OSWALDO ARCOS BENAVIDES Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca </p>

 <p>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Conservador Colombiano</p>  <p>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ Representante a la Cámara Departamento de Santander</p>  <p>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p>  <p>FABIAN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Departamento de Santander</p> <p><i>Katherine Miranda P.</i></p> <p>KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p>	 <p>Fabio Fernando Arroyave R. Representante a la Cámara por el Valle del Cauca</p>  <p>MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p>  <p>RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca</p>  <p>RICARDO FERRO LOZANO Representante a la Cámara Dto Tolima Centro Democrático</p>
---	---

CONTENIDO

Gaceta número 700 - Miércoles, 12 de agosto de 2020

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY**

	Págs.
Proyecto de ley número 269 de 2020 Cámara, por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 270 de 2020 Cámara, por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones	6
Proyecto de ley número 271 de 2020 Cámara, por medio de la cual se promueve una política pública de emprendimiento rural y se dictan otras disposiciones	12
Proyecto de ley número 272 de 2020 Cámara, por la cual se fortalece al pequeño empresario y emprendedor, se fomenta la generación de ingresos en las regiones y se dictan otras disposiciones.....	16
Proyecto de ley número 273 de 2020 Cámara, por la cual se prohíbe la exportación marítima de animales en pie con fines de consumo	20