

Bogotá D.C., 23 de octubre de 2020

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaría General

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 272 de 2020 Cámara.

Respetada Doctora Elizabeth,

De manera atenta, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, la cual nos designó como Ponentes, nos permitimos poner a consideración para la discusión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el presente informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley N°. 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”**

Cordialmente,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Coordinador Ponente



OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N°. 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”

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley
3. Exposición de motivos
4. Impacto fiscal
5. Marco Normativo
6. Pliego de modificaciones
7. Proposición
8. Texto propuesto para primer debate

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Valga advertir que, esta propuesta legislativa tuvo una primera radicación el pasado 13 de agosto de 2019, fue publicado en la Gaceta 792 de 2019, en su momento fue enviada a la Comisión VII de Senado de la República el 28 de agosto de 2019, a pesar de ello, dicha iniciativa legislativa no surtió su primer debate en la Comisión Séptima de Senado y fue archivado por tránsito de legislatura.

Sin embargo, el Proyecto de Ley N°. 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*”, fue radicado el 24 de julio de 2020 en Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la gaceta del congreso No. 700 de 2020.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la mesa directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 21 de septiembre de 2020 como ponente coordinador al honorable representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, en la misma fecha se nombró como ponente al honorable representante Oscar Darío Pérez Pineda. Abordado el mismo, se solicitó prorroga sobre el término inicialmente otorgado para presentar la ponencia para primer debate, la cual fuera otorgada.

2.

3. 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.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

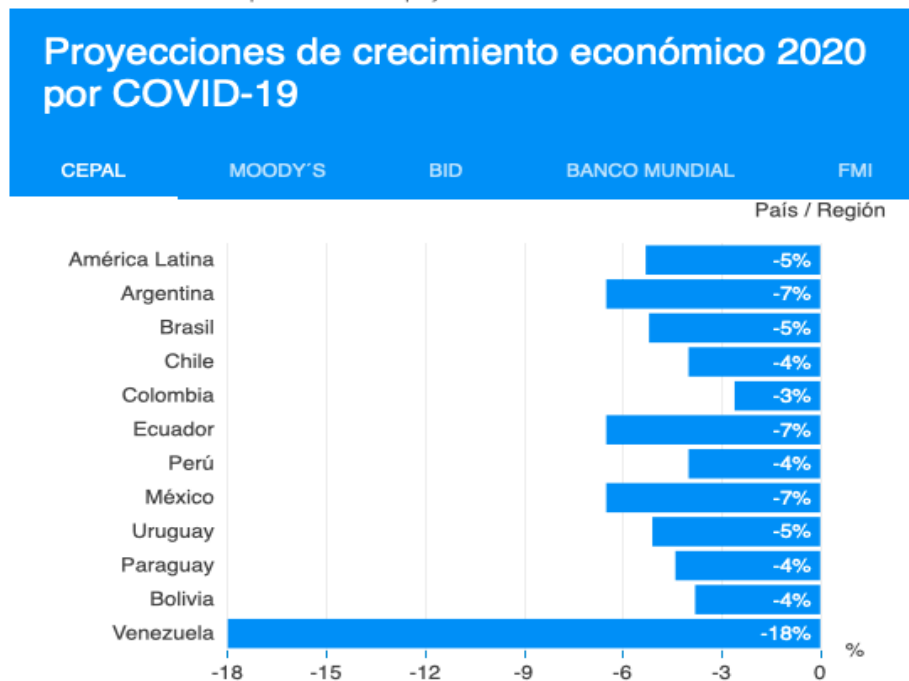
¹ Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE); Confecámaras; Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y 7 INVERSIÓN RESPONSABLE EN POSCONFLICTO - JUNTAS DIRECTIVAS 7 Jaime Arteaga y Asociados (JA&A). (2017). (p.6) Guía de Inversión Responsable en Zonas de Posconflicto Perspectiva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

²Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (2019). Conpes 3956 Política de Formalización Empresarial.

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



Fuente: CEPAL, FMI, 2020. Elaboración de la Dirección de Gestión y Transformación de Conocimiento -

CCB

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 los 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.

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:

³ Recuperado de:

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

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

Una disminución entre 370 mil y 550 mil empleos y una tasa de desempleo entre 18% y 22%



Fuente: SDH (2020).

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 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.

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 facilitarán que los mismos empresarios,

⁵ DANE, mercado laboral 2020.

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.

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.

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.

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 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.

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.

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.

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:

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.

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.

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 mujeres rurales, y se promoverá la asociatividad solidaria y la capacitación técnica.

“Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población.

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.

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.

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.

Asimismo, uno de los 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.

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.

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 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.

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.

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%.

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%.

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.

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.

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.

También se alertó desde este Departamento Administrativo que la población desocupada aumentó en 110.000 personas, **especialmente en los pequeños municipios del país.**

Precisamente por esta realidad es que las disposiciones contenidas en esta propuesta legislativa están encaminadas a dar sostenimiento a aquellas mipymes y 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.

5. IMPACTO FISCAL

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.

6. MARCO NORMATIVO

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.

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

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/viencuentro/conferencia%20gemm.php>

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.

Aunado a los anteriores argumentos resulta de cardinal importancia indicar que el Ministro de Trabajo emitió concepto favorable en el entendido que la presente iniciativa guarda concordancia con los fines esenciales del Estado social de Derecho, en los siguientes términos:

“En términos de conveniencia, es importante recordar que, de acuerdo con el informe Monitor Global de Emprendimiento (GEM) 2018 -2019, Colombia ocupa el séptimo puesto a nivel mundial en el nacimiento de emprendedores (5,82 %), después de Angola (40,8 %), Guatemala (27,5 %), Chile (25,1 %), Líbano (24,1 %), Perú (22,4 %) y Sudán (22,2 %), Así mismo, respecto a América Latina, se lleva el segundo lugar después de Chile en tasas de emprendedores potenciales (57,5 %) y la intención de emprender (50,2 %), evidenciando al potencial en términos de emprendimiento y la necesidad de apoyar con políticas en esta materia.

No menos importante, es recordar que, según el GEM, el *“62% de las salidas empresariales se da en la etapa de empresario nuevo, por consiguiente, se necesita incrementar los esfuerzos en las áreas de acompañamiento para el crecimiento y consolidación de las empresas ya existentes, y en especial, de aquellas que están en etapas nuevas y nacientes”*.

Ahora bien, en materia de logros y avances en esta materia, el informe sobre *“DINÁMICA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN COLOMBIA (GEM 2019)”*, precisa que: *“La propensión de empresarios nacientes en Colombia, en los últimos años se ha mantenido estable, a excepción del 2017 (...). Colombia ocupa el puesto 4 en el mundo y en América Latina y el Caribe con el mayor porcentaje de empresarios nacientes después de Chile (26,9%), Ecuador (26,9%) y Panamá (15,5%). La propensión de los colombianos hacia el estar en la etapa*

de **empresario**
naciente¹ es solo superada por el grupo de países latinoamericanos y del Caribe”.

Aunado a lo anterior, “Colombia ocupa el puesto 11 en el mundo y el puesto 6 en América Latina y el Caribe con el mayor porcentaje de **empresarios nuevos**² después de Brasil (15,8%), Guatemala (14,6%), Chile (11,0%), Ecuador (10,8%) y Panamá (7,5%). Solo el grupo América Latina y el Caribe presenta indicadores superiores a los de Colombia en este concepto”.

Así las cosas, el emprendimiento hace parte de las apuestas del Gobierno Nacional estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo. En igual sentido, los resultados en términos de crecimiento, evidencian un comportamiento positivo para el país. Bajo este contexto, el emprendimiento se convierte en un factor importante y principal en la generación de empleo e ingresos, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los colombianos y aportando el crecimiento y desarrollo del país”.

En el mismo sentido la Superintendencia de Industria y Comercio e Impulsa emitieron concepto favorable.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	EXPLICACIÓN
PROYECTO DE LEY No. 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”	Sin modificación	
Artículo 1°. 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	Sin modificación	

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	EXPLICACIÓN
del enfoque territorial.		
<p>Artículo 2°. 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:</p> <p>a. Realizar vitrinas de fomento a la inversión, creación y fortalecimiento de emprendimientos y empresas en las regiones.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Artículo 2°. Institucionalización de las vitrinas para el impulso, la inversión y la creación de emprendimientos y empresas - VICRE. <u>El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación - SNCI</u>, o quien haga sus veces, propiciará una agenda periódica con las entidades territoriales para:</p> <p>a. Realizar vitrinas de fomento a la inversión, creación y fortalecimiento de emprendimientos y empresas en las regiones.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Se presenta la siguiente modificación al artículo, la cual consiste en sustituir a la “Comisión Nacional y Regionales de Competitividad e Innovación” por el “El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación - SNCI”, lo anterior en razón a que corresponde a este encargarse de coordinar y orientar las actividades que realizan las instancias públicas, privadas y académicas relacionadas con la formulación, implementación y seguimiento de las políticas que promuevan la competitividad e innovación del país, y La Comisión Nacional y Regionales de Competitividad e Innovación son instancias al interior de este.</p>

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	EXPLICACIÓN
modifique, adicione o sustituya.	modifique, adicione o sustituya.	
<p>Artículo 3°. 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.</p> <p>Parágrafo. Las Cámaras de Comercio coadyuvarán en la construcción del Registro único de micros y pequeños empresarios informales.</p>	Sin modificación	
<p>Artículo 4°. 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.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p>	Sin modificación	
Artículo 5°. Puntaje adicional		

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	EXPLICACIÓN
<p>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.</p>	<p>Sin modificación</p>	
<p>Artículo 6°. 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.</p> <p>Las entidades territoriales podrán establecer espacios físicos dentro de las instalaciones donde funcionan las alcaldías y gobernaciones, para dar a conocer</p>	<p>Artículo 6°. Vinculación y articulación de la Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo (Red Ormet). Se promoverá la vinculación, articulación y participación permanente de los observatorios regionales de mercado de trabajo en cada departamento, a través de convenios con el Ministerio del Trabajo e Instituciones de Educación Superior de su territorio, con el fin de aportar investigaciones estratégicas para la formulación de políticas idóneas que incentiven la vinculación laboral en sus territorios.</p> <p>Las entidades territoriales podrán</p>	<p>Se establece una nueva redacción del artículo en aras de hacer uso de las herramientas que ya existen, lo anterior teniendo en cuenta la recomendación y propuesta del Ministerio del Trabajo.</p>

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	EXPLICACIÓN
<p>las políticas de vinculación laboral que contemplen y la oferta de la Agencia del Servicio Público de Empleo a sus residentes.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo desarrollará los lineamientos estándar para los convenios con las entidades territoriales que conformarán los observatorios de la dinámica laboral.</p> <p>Parágrafo 2°. La Agencia Pública de Empleo apoyará a las entidades territoriales que habiliten los puntos físicos de oferta de empleo.</p>	<p>establecer espacios físicos dentro de las instalaciones donde funcionan las alcaldías y gobernaciones, además de recursos humanos, técnicos y financieros, para el desarrollo de las actividades de la Red Ormet en el departamento y dar a conocer la demanda laboral relevante a través del Servicio Público de Empleo.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo desarrollará los lineamientos estándar para los convenios con las entidades territoriales que conformarán la Red Ormet.</p>	
<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p>	Sin modificación	

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en la sustentación aquí contenida, rendimos ponencia **POSITIVA** y solicitamos la continuación del **PROYECTO DE LEY N°. 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”, para primer debate, ante la honorable Comisión Tercera Constitucional de Cámara de Representantes.

De los Honorables Representantes,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Coordinador Ponente



OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Ponente

**9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N°.
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

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. 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 2°. Institucionalización de las vitrinas para el impulso, la inversión y la creación de emprendimientos y empresas - VICRE. El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación - SNCI, o quien haga sus veces, propiciará 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 3°. 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 4°. 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 5°. 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 6°. Vinculación y articulación de la Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo (Red Ormet). Se promoverá la vinculación, articulación y participación permanente de los observatorios regionales de mercado de trabajo en cada departamento, a través de convenios con el Ministerio del Trabajo e Instituciones de Educación Superior de su territorio, con el fin de aportar investigaciones estratégicas para la formulación de 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, además de recursos humanos, técnicos y financieros, para el desarrollo de las actividades de la Red Ormet en el departamento y dar a conocer la demanda laboral relevante a través del Servicio Público de Empleo.

Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo desarrollará los lineamientos estándar para los convenios con las entidades territoriales que conformarán la Red Ormet.

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



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Coordinador Ponente



OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Ponente