



Bogotá Distrito Capital, 21 de julio de 2025

Honorable Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente – Comisión Séptima Constitucional Permanente

Señor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

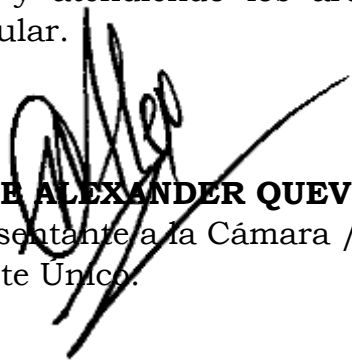
Secretario General, Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Cámara de Representantes

ASUNTO: *Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley 618 de 2025 Cámara, 257 de 2024 Senado “Por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*

Respetado presidente y señor Secretario.

De conformidad con la designación como Ponente Único de tan importante iniciativa, realizada mediante misiva CSCP 3.7 – 299-25, calendada al día 11 de junio del año 2025 y suscrita por el Secretario General de la Corporación, procedo a rendir INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE, lo anterior de conformidad con lo reglado en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma Ley, sin otro particular.


JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA

Representante a la Cámara / Departamento del Guaviare.

Ponente Único.

Teléfono Oficina: (57) (601) 8770720 Ext: 3513 - 35171

Secretaría Administrativa: 322 6759697

Dirección: Edificio Nuevo del Congreso, Oficina 317

Correo electrónico: jorge.quevedo@camara.gov.co





PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE. Proyecto de Ley 618 de 2025 Cámara, 257 de 2024 Senado “Por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones”

De conformidad con lo manifestado en el oficio precedente, y estando dentro del término establecido por la Ley 5 de 1992 para tal efecto, rindo informe de ponencia positiva para primer debate de la iniciativa que nos ocupa, de la siguiente manera:

1. Antecedentes
2. Objeto
3. Justificación de la Iniciativa
4. Conceptos solicitados y allegado a la iniciativa de Ley.
5. Impacto Fiscal
6. Conflicto de intereses
7. Texto aprobado en plenaria de Senado.
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Texto propuesto para primer debate

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA DE LEY.

La iniciativa que nos ocupa es de autoría de la Senadora Nadya Blel Scaf, presidenta del Partido Conservador colombiano; el proyecto de Ley inició su trámite en el Congreso de la República por el Senado, siendo radicado el día 25 de septiembre del año 2024 en la Secretaría General de la ya referida Cámara, cumpliendo con su principio de publicidad mediante la publicación de la exposición de motivos en la Gaceta 1577 de 2024.

Posterior a su radicación, la Secretaría General del Senado envía la iniciativa a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, dependencia legislativa que mediante oficio CSP-CS-1214-2024 del 11 de octubre de 2024 designó



como ponente única del proyecto a la Honorable Senadora Nadya Blél Scaff. De conformidad con esta designación es rendida ponencia para primer debate en Senado, el día 25 de octubre del año 2024, misma que reposa en la Gaceta 1808 de 2024.

La iniciativa fue puesta a consideración en el orden del día del 4 de diciembre de 2024, en la Comisión Séptima de Senado, siendo aprobada por unanimidad tal y como se puede corroborar en el Acta 24 del año 2024 de dicha célula legislativa.

Posteriormente, ratifican a la Senadora Blél como ponente de la iniciativa en segundo debate, rindiendo ponencia para segundo debate el día 26 de febrero de la anualidad en curso, siendo publicada en la Gaceta 160 de 2025, y aprobada por el pleno del Senado el día 02 de abril del año 2025, y cuyo texto definitivo aparece plasmado en la Gaceta 531 del año 2025.

Posteriormente el proyecto de Ley es remitido a la Secretaria General de la Cámara de Representantes para que continúe su trámite legal, llegando a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara bajo el numerado 618 de 2025 Cámara, siendo designado como ponente único de la iniciativa, mediante misiva CSCP 3.7 299-25, calendada al día 11 de junio de la anualidad en curso. Por lo anterior y dentro de los términos establecidos en los artículos 153 y 174 en su inciso segundo, presento esta ponencia positiva al proyecto de Ley que nos ocupa dentro del término señalado para tal fin.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA DE LEY

La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para la reactivación de la economía y el fomento de los emprendimientos en el territorio nacional, a través de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías con destino a la inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas de mujeres.

Cuenta con ocho artículos, establece en el articulado lo siguiente:

-Artículo 1. El objeto.

-Artículo 2. Que se entiende por emprendimiento liderado por mujeres.



-Artículo 3: Se habilita el retiro de cesantías para proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas de mujeres; ya sean del trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

-Artículo 4. Se habilita el retiro parcial de cesantías para proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas de mujeres; ya sean del trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

-Artículo 5. Se establece el término de (06) meses para que el Ministerio de Trabajo reglamente el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías.

-Artículo 6. Se fomenta la cultura del deporte mediante programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.

-Artículo 7. Se establece El Gobierno Nacional, coordinara, programas especiales de fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento y competitividad del micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyan con ocasión de la presente ley.

-Artículo 8. Beneficios por vínculo de emprendedores a las redes de emprendimiento.

-Artículo 9. vigencia.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.

En Colombia, para el mes de julio de 2024, la tasa de desocupación del total nacional fue 9,9%, mientras que en julio de 2023 fue 9,6%. Por su parte, la tasa global de participación se ubicó en 64,2% y la tasa de ocupación en 57,8%. En el mismo mes del año anterior estas tasas fueron 64,8% y 58,6%,



respectivamente¹.

Aun cuando, según cifras del DANE, en el segundo trimestre de 2024pr, el PIB en su serie original crece 2,1%, respecto al mismo periodo de 2023pr. Desde distintos sectores han manifestado: *“La inversión (la semilla del crecimiento) está en riesgo: la tasa de inversión cayó 7 puntos en los últimos dos años, a 14,2% del PIB” “Sin medidas contundentes de reactivación, el crecimiento potencial del país caerá a 2,5%, desde 3,0% o 3,5% antes de la pandemia. Una tasa de crecimiento tan baja implicaría que tome el doble de tiempo duplicar el PIB per cápita: 46 años vs 25 años manteniendo el crecimiento prepandemia”*².

Cuando las economías de los países enfrentan crisis debido a la baja producción de las empresas, la disminución del flujo de capital, los altos índices de desempleo y el aumento de la inflación. Los Gobiernos buscan desarrollar políticas públicas que permitan que la economía se dinamice o se “reactive”³.

Dentro de estas estrategias una de las más importantes es la generación de empleo, dado que repercute directamente en el mejoramiento de los indicadores sociales, incluyendo los de pobreza y desigualdad.

En esa medida, la iniciativa puesta a consideración promueve una estrategia de reactivación económica y de generación de empleo, equidad y oportunidades, a partir de la creación de un esquema de financiación dirigido al impulso de las micro, pequeña y medianas empresas, que representan el 99,5% del universo empresarial formal colombiano⁴, enfocado de manera particular al empoderamiento económico de la mujer.

Esta estrategia habilita legalmente al trabajador o trabajadora a efectuar el retiro parcial de sus cesantías con destino a la creación e impulso de proyectos de emprendimiento femeninos ya sean del trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

¹ DANE – GEIH Mercado laboral julio de 2024. Ver en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>.

² Ver en: <https://www.larepublica.co/economia/resultado-del-pib-para-el-segundo-trimestre-de-2024-3930493>

³ Banco de la República. Reactivación económica (2024) Banrepcultural, ver en: https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Reactivaci%C3%B3n_econ%C3%B3mica#:~:text=Se%20denomina%20reactivaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20a%20la%20poblaci%C3%B3n

⁴ Una mirada a las mipymes en Colombia. Febrero de 2024.-Juan Sebastián González Patiño, María Claudia Llanes Valenzuela.

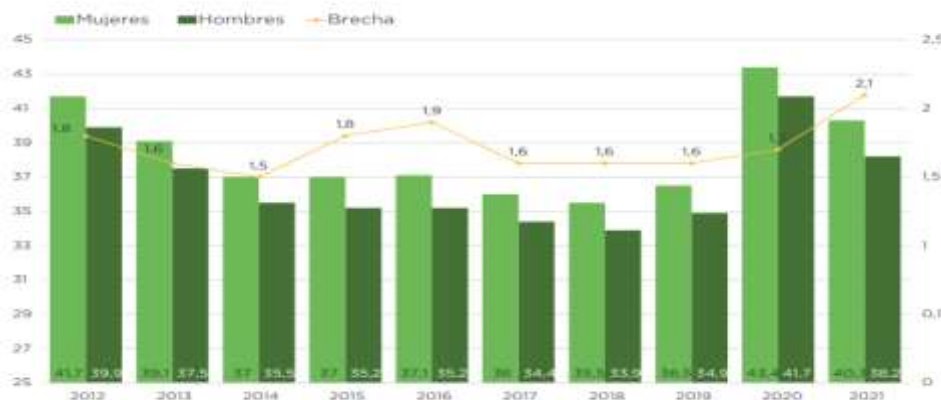
Debe tenerse presente que, cerca del 62,5% de las empresas de personas naturales creadas en 2022 fueron lideradas por mujeres, lo que evidencia que las políticas públicas implementadas, así como el apoyo de entidades al emprendimiento femenino han tenido efectos positivos⁵.

Impulsar el emprendimiento femenino no solo permite la generación de nuevas oportunidades laborales, sino que también se convierte en una herramienta para avanzar en el cierre de las brechas de género a partir de la conquista de la autonomía económica de las mujeres y el fomento de esquemas flexibles de productividad que permitan conciliar las actividades de cuidado con la generación de ingresos.

A. AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER

Aun cuando hemos avanzado en el reconocimiento garantías y acciones afirmativas en favor de las mujeres, la brecha económica entre hombre y mujeres sigue siendo amplia. En Colombia, por cada 100 hombres, hay 114 mujeres en condición de pobreza monetaria⁶.

GRÁFICA 26.
INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA SEGÚN SEXO, 2012-2021



Fuente: DANE (2021). Nota estadística: Pobreza en Colombia: un análisis con perspectivas de género.

Fuente. DANE 2021.

⁵ Confecámaras. Más de 310 mil en empresas se crearon en Colombia en 2022 (2023). Ver en: <https://confecamaras.org.co/noticias/865-mas-de-310-mil-en-empresas-se-crearon-en-colombia-en-2022#:~:text=Otro%20dato%20para%20destacar%20es,femenino%20han%20tenido%20efectos%20positivos.>

⁶ MUJERES Y HOMBRES: BRECHAS DE GÉNERO EN COLOMBIA ISBN: 978-628-95368-0-5 SEGUNDA EDICIÓN, 2022 ONU MUJER- DANE. VER EN <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe-2daEdicion.pdf>



Las desigualdades acumuladas en factores como: la participación laboral, el tipo de ocupación, los ingresos laborales, el acceso a la seguridad social, la gestión empresarial, la inclusión financiera o la tenencia de la tierra; promueven el fenómeno de la **“feminización de la pobreza”**, un indicador que permite constatar las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres en el ámbito económico⁷.

En el trimestre móvil mayo - julio 2024, la diferencia entre hombres y mujeres en la tasa global de participación (TGP) se ubicó en 24,3 puntos porcentuales (p.p.), en la tasa de ocupación (TO) fue 24,5 p.p. y la brecha de la tasa de desocupación (TD) en 4,3 p.p.

Tabla 1. Brechas en las tasas de participación (TGP), ocupación (TO) y desocupación (TD)

Total nacional

Trimestre móvil mayo - julio 2024

Tasas	Mayo - julio 2024		
	Hombres	Mujeres	Brecha en p.p.*
TGP	76,6	52,3	24,3
TO	70,2	45,7	24,5
TD	8,3	12,6	4,3

Fuente. DANE 2024⁸

Atendiendo a estas consideraciones, el legislador debe avanzar en la consolidación de la llamada autonomía económica de la mujer, entendida como: *la capacidad de las mujeres de acceder, generar y controlar ingresos propios, activos y recursos productivos, financieros y tecnológicos, así como el tiempo y la propiedad* (CEPAL)⁹.

La autonomía económica es una pieza fundamental para que las mujeres puedan tomar decisiones “elecciones de vida” y enfocarse en sus propios proyectos. No tener acceso a una economía remunerada es cerrar la

⁷ Ibidem.

⁸ <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLS-may-jul2024.pdf>.

⁹ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>.



posibilidad de ejercer otros derechos.

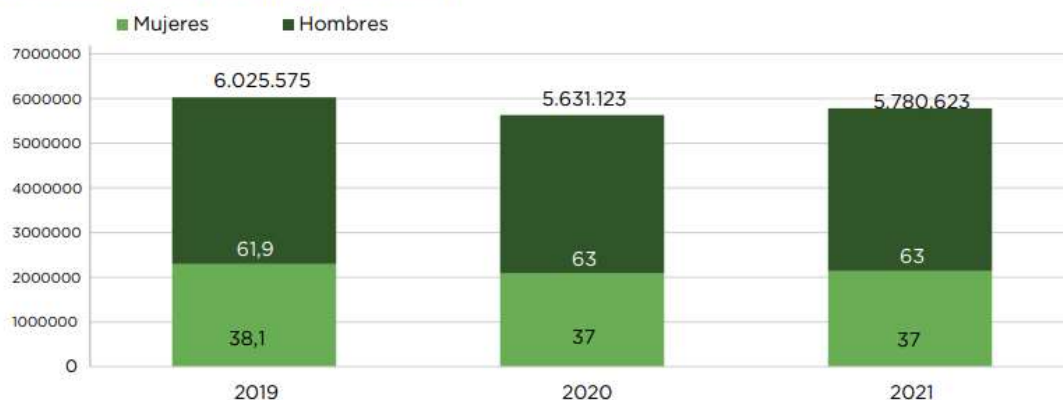
B. IMPULSO DE LOS EMPRENDIMIENTOS FEMENINOS.

Dentro de las recomendaciones dadas al Estado Colombiano, por la fundación SISMA MUJER al estudiar la figura de la autonomía económica de la mujer se encuentra: *Reconocer la importancia que tiene promover la autonomía económica de las mujeres, de una manera integral, para la reactivación económica del país. Seguidamente, identificar medidas de sostenibilidad de los emprendimientos de mujeres, con perspectiva de género.* (subrayado fuera el texto)¹⁰.

Impulsar los emprendimientos femeninos desde las políticas públicas y los marcos normativos con enfoque de género es avanzar no solo en la disminución de los factores de precarización económica de las mujeres, sino también en la posibilidad de enfrentar los retos que impone la confluencia del espacio productivo y reproductivo o las actividades de cuidado.

Ahora bien, pese a que en los últimos años como resultado de algunas políticas públicas de Gobierno los emprendimientos femeninos son más visibles, persiste la brecha entre estos y los liderados por hombres.

GRÁFICA 19.
NÚMERO DE MICRONEGOCIOS Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN SEXO DE LA PERSONA PROPIETARIA, 2019-2021



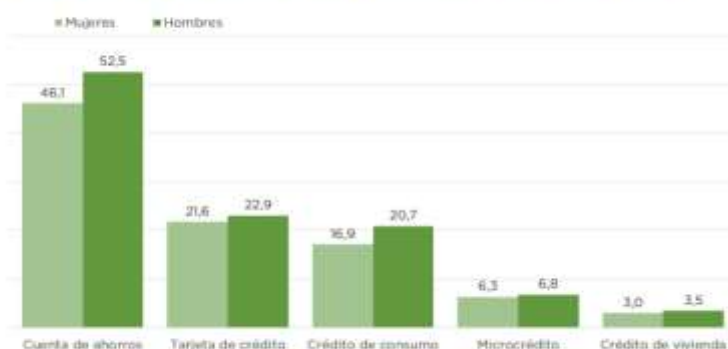
Fuente: DANE. Encuesta de Micronegocios (EMICRON), 2021.

¹⁰ SISMA MUJER. LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES COMO UNA APUESTA FEMINISTA PARA LA SUPERACIÓN DE LAS VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO. 2024 VER EN: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/05/La-autonomia-economica-de-las-mujeres-como-una-apuesta-feminista-para-la-superacion-de-las-violencias-basadas-en-genero-2.pdf>

Por otra parte, los micronegocios que tienen como dueño a un hombre alcanzaron la cifra de \$106.361.128,94, en tanto que los ingresos de micronegocios propiedad de una mujer fueron de \$37.192.799,42. Es decir, los micronegocios con una mujer como dueña registraron 65% menos ingresos que en los que un hombre es propietario (DANE).

Otro de los grandes obstáculos que enfrentan los emprendimientos en general y más aún tratándose de emprendimientos femeninos, es el acceso a créditos y fuentes de inversión. La proporción de hombres con acceso a algún producto financiero fue mayor al de las mujeres. El 90, 5% de los hombres tiene acceso a crédito mientras que las mujeres corresponden solo al 84, %.

GRÁFICA 29.
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS CON PRODUCTOS FINANCIEROS ACTIVOS POR TIPO DE PRODUCTO, SEGÚN SEXO, 2020



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades (2021). Reporte de inclusión financiera 2020.

C. NATURALEZA JURÍDICA DEL AUXILIO DE CESANTÍAS.

Tal como lo resalta la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹, el auxilio de cesantía se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, como también en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada.

Así, esta prestación social cumple una doble finalidad, primero, estando vigente el vínculo laboral, sirve para satisfacer requerimientos importantes en materia de vivienda y educación, mediante los retiros parciales; segundo, una vez se efectúa la terminación del vínculo laboral estando obligado el empleador

¹¹ T-008 de 2015.



a cancelar el total de las cesantías se promueve como una herramienta financiera para satisfacer las necesidades mientras se encuentra cesante.

Estas finalidades armonizan con el objeto de la iniciativa pues la inversión en proyectos de emprendimiento femeninos, mediante el retiro parcial aporta tanto a la construcción de patrimonio familiar, como al afianzamiento del autoempleo en caso de finalizarse el vínculo laboral y encontrarse cesante.

Debe tenerse presente que, de acuerdo con estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP) un colombiano en 2015 se demoraba en promedio 18 semanas para conseguir empleo, esto quiere decir cuatro meses y medio (196 días o 4.704 horas). Ahora bien, la cifra cambia dependiendo la ciudad. Si usted está en Pasto, Barranquilla, Villavicencio, Manizales, Cartagena, Pereira y Cali tiene que invertir entre 20 y 28 semanas, esto quiere decir un máximo de siete meses (196 días) y un mínimo de cinco meses (140 días). Así, es una garantía a favor del trabajador que al finalizar su vínculo laboral posea un negocio independiente que le permita financiarse durante el periodo que se encuentre cesante¹².

D. AFILIADOS A LOS FONDOS DE CESANTÍAS.

La población susceptible de ser beneficiaria del objeto de la iniciativa son los afiliados a los fondos de cesantías que de acuerdo a cifras emitidas por la Superintendencia Financiera a junio 2024 el total de afiliados en Colombia es de 10.746.690

FONDOS DE CESANTIAS AFILIADOS AL SISTEMA - AÑO 2024

FONDOS	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
PROTECCION	3.343.654	3.998.816	3.932.387	3.859.595	3.805.812	3.769.077
PORVENIR	5.410.862	6.197.236	6.136.421	6.060.228	5.995.022	5.946.025
SKANDIA	69.283	74.333	74.126	73.840	73.641	73.448
COLFONDOS	924.446	980.463	973.704	967.476	962.125	958.140

Fuente: Informes presentados por las AFP

*Cifras en proceso de verificación y rectificación.

Clasificados así:

¹² <https://2022.dnp.gov.co/Paginas/Tiempo-para-encontrar-trabajo-baj%C3%B3-de-25-a-18-semanas-entre-2010-y-2015-DNP.aspx>.



CORTE A JUNIO 30 DE 2024

FONDOS	DEPENDIENTE		INDEPENDIENTE		VOLUNTARIOS	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
PROTECCION	2.274.589	1.384.419	7.279	5.686	53.760	43.344
PORVENIR	3.629.123	2.285.446	19.620	11.836	0	0
SKANDIA	38.841	34.280	172	155	0	0
COLFONDOS	591.114	345.033	12.199	9.793	1	0

Fuente: Informes presentados por las AFP

VALOR DEL FONDO DE CESANTÍAS.

FONDOS DE CESANTÍAS - PORTAFOLIOS LARGO PLAZO
VALOR DEL FONDO ACUMULADO POR ENTIDAD - AÑO 2024
EN MILLONES DE \$

FONDO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
PROTECCION	7.209.438	7.090.926	6.941.246	6.639.214	6.537.575	6.620.831
PORVENIR	8.981.754	8.829.293	8.570.882	8.184.992	8.051.847	8.116.414
SKANDIA	454.587	458.480	452.381	436.412	431.922	439.910
COLFONDOS	1.793.313	1.801.206	1.764.788	1.687.177	1.666.770	1.689.253

Fuente: Informes presentados por las AFP.

4. CONCEPTO SOLICITADOS.

En el Senado de la República, la Senadora Nadya Blel Scaff considero necesario y pertinente solicitar conceptos sobre la iniciativa legislativa a las siguientes entidades de raigambre gubernamental: Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo anterior con el fin de revisar, estudiar y/o acoger las observaciones, sugerencias o modificaciones a que haya lugar, en el trámite de la misma.

- **MINISTERIO DEL TRABAJO:** La presente cartera ministerial rindió concepto de la iniciativa, señalando que considera que la misma **ES CONVENIENTE**, teniendo en cuenta que el a los proyectos de emprendimiento va a permitir precisamente que las trabajadoras puedan tener un sustento en caso de quedar cesante luego de la finalización de un empleo del cual se derivan las cesantías, por lo tanto, así como lo que es el acceso de las mismas para la inversión en educación, compra o mejoras de vivienda, la inversión en



proyectos de emprendimiento bajo las condiciones que están allí señaladas, incluyendo el certificado del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y bajo reglamentación que para el efecto vaya a expedir el Ministerio del Trabajo, se considera conveniente.

- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO: Mediante misiva enviada a la Senadora Blal Scaf, la presente cartera ministerial rindió concepto favorable a la iniciativa de Ley, realizando algunas apreciaciones respecto de su texto normativa a efectos de mejorar el espíritu de la futura norma de la patria. Desde esta cartera, se considera que este proyecto no solo busca impulsar el emprendimiento femenino, sino que también representa un avance de carácter significativo hacia la igualdad económica de género. Con el fin de asegurar el éxito de la propuesta, manifiestan que es importante tener en cuenta aspectos de redes de apoyo, educación en materia financiera y mecanismos de financiación mediante alianzas estratégicas y el respaldo de entidades nacionales.

El SENA, y Min Hacienda no se han pronunciado respecto a la presente iniciativa.

5. IMPACTO FISCAL

Frente al artículo 7° Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo 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 ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. En consecuencia, sin perjuicio de que el Proyecto de Ley continúe su trámite en el Senado de la República el ponente coordinador solicitó concepto de la presente iniciativa legislativa al Ministerio de Hacienda, el cual deberá adjuntarse al Proyecto una vez llegue la respuesta al mismo.

Como Ponente de la presente iniciativa es importante señalar que la misma, NO GENERA UNA EROGACIÓN PRESUPUESTAL POR PARTE DE LA NACIÓN, pues como ya se ha venido decantando en la presente ponencia las cesantías



son pagadas por los empleadores, sean personas de derecho público, privado o personas naturales, son ellos quienes deben sufragar anualmente el monto de prestaciones sociales correspondientes a las cesantías del trabajador.

Por lo anterior, el proyecto de Ley a aprobar, no establece una partida presupuestal adicional al Presupuesto General de la Nación, en ninguna vigencia fiscal.

6. CONFLICTO DE INTERESES

Contrastado lo ordenado en el artículo 1° y 3° de la Ley 2003 de 2019, 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 que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Esto, tomando en consideración que no existe situación que pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

Sin embargo, se deja claridad que si algún parlamentario considera encontrarse impedido, deberá inmediatamente advertir tal impedimento.

7. TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 02 DE ABRIL DE 2025 AL PROYECTO DE LEY No. 257 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER Y EL FOMENTO DE LOS EMPRENDIMIENTOS DE MUJERES MEDIANTE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS, SE MODIFICA LA LEY 50 DE 1990, LA LEY 1071 DE 2006, LA LEY 1014 DE 2006 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de la República DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos femeninos en el territorio nacional, a través de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías con destino a la inversión



en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

ARTÍCULO 2°. Emprendimiento liderado por mujeres. Para efectos de la presente ley se entenderá por emprendimiento liderado por mujeres aquellos donde la participación femenina sea igual o superior al 50% de las acciones, partes de interés o cuotas de participación.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 102 de la ley 50 de 1990 el cual quedará así:

Artículo 102. El trabajador afiliado a un Fondo de Cesantía sólo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:

1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.
2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.
3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.
4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres; ya sean las sumas abonadas de cesantías de la misma trabajadora emprendedora, o las sumas abonadas de cesantías de su cónyuge, compañero(a) permanente, o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años aportantes.

Parágrafo 1°. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.



ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1071 de 2006 el cual quedará así:

Artículo 3. Retiro parcial de cesantías. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:

1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero (a) permanente.
2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero (a) permanente, o sus hijos.
3. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres; ya sean las sumas abonadas de cesantías de la misma trabajadora emprendedora, o las sumas abonadas de cesantías de su cónyuge, compañero(a) permanente, o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años aportantes.

ARTÍCULO 5°. Reglamentación. En el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión a la inversión y desarrollo de proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres. En todo caso, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes:

1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total.
2. La inversión se hará de manera exclusiva sobre emprendimientos liderados por mujeres ya sean de la trabajadora titular, la cónyuge o madre del trabajador aportante.
3. Tratándose de inversiones a emprendimientos constituidos deberán aportar el certificado de matrícula mercantil o de existencia y representación legal que expida la respectiva cámara de comercio.



Parágrafo 1°. Para el caso de las Mipymes creadas durante el término estipulado por el presente artículo para la reglamentación del procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador, estas tendrán un periodo de gracia de 6 meses contados a partir de la solicitud ante el Fondo de Cesantías, para presentar el certificado de matrícula mercantil o de existencia y representación legal que expida la respectiva cámara de comercio.

Parágrafo 2°: Las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo brindará asesoría y procesos de formación dirigidos a la creación de empresas y la adecuada mitigación de los riesgos empresariales.

ARTÍCULO 6°. Fomento de la cultura de emprendimiento. La Red Nacional para el Emprendimiento dentro del ámbito de su competencia, desarrollará planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.

Parágrafo. En el desarrollo de los planes, programas y proyectos que trata el presente artículo, la Red Nacional para el Emprendimiento deberá garantizar más allá de los espacios laborales, un enfoque diferencial que priorice la inclusión de mujeres rurales, campesinas y étnicas, considerando sus contextos culturales y territoriales. Para ello, se diseñarán estrategias adaptadas que incluyan acceso a recursos financieros, y acompañamiento técnico específico para emprendedoras en zonas de difícil acceso, promoviendo la sostenibilidad de sus proyectos y el respeto por sus prácticas tradicionales.

ARTÍCULO 7°. Apoyo al Emprendimiento y la Economía Popular de la Mujer. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria Y Turismo, en el marco de la formulación e implementación de la Política Pública Integral de Fomento al Emprendimiento Liderado por Mujeres, coordinará con las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA el desarrollo de programas especiales de educación financiera, fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento, formalización y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas e iniciativas de



la economía popular que se constituyan con ocasión de la presente ley, por mujeres que propendan por su autonomía económica.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el término de 6 meses reglamentará las acciones necesarias para el desarrollo del presente artículo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional en coordinación con las entidades responsables de la Política Nacional de Inclusión y Educación Financiera, promoverán programas de formación financiera en apoyo a los emprendimientos femeninos. Estos programas estarán enfocados en el desarrollo de capacidades para la administración efectiva de sus recursos financieros, la planificación de inversiones, la gestión de deudas, el acceso a productos financieros formales; y los riesgos asociados.

ARTÍCULO 8°. Incentivos. Quienes destinen el retiro parcial de cesantías para la inversión en la generación de empresa lideradas por mujeres con ocasión a la presente ley, tendrán como incentivo la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, los beneficios del programa “Escalera de la formalidad” en los términos de la Ley 2254 de 2022, el acceso preferencial a los apoyos que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a los emprendedores y a los programas ofertados por el Fondo para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer - “Mujer Libre y Productiva” del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o el que haga sus veces, y demás beneficios para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres en los términos de la ley 2125 de 2021 o la disposición que haga sus veces

Así mismo, podrán acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes de fomento de emprendimiento.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el término de 6 meses reglamentará la ruta especial de acceso a los incentivos enunciados

PARÁGRAFO. Las mujeres que inicien emprendimientos utilizando cesantías podrán acceder a beneficios tributarios, como reducción en tarifas de



matrícula mercantil y deducciones fiscales durante los primeros tres años de operación.

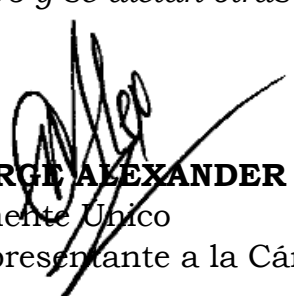
ARTÍCULO 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para la presente ponente, no hay pliego de modificaciones, toda vez que será puesto a consideración de la Comisión Séptima de Cámara, el mismo texto que fue aprobado por el pleno del Senado de la República.

9. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Ley 618 de 2025 Cámara, 257 de 2024 Senado *“Por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*


JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA

Ponente Único

Representante a la Cámara, Departamento del Guaviare



10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

PROYECTO DE LEY 618 DE 2025 CÁMARA, 257 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER Y EL FOMENTO DE LOS EMPRENDIMIENTOS DE MUJERES MEDIANTE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS, SE MODIFICA LA LEY 50 DE 1990, LA LEY 1071 DE 2006, LA LEY 1014 DE 2006 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de la República DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos femeninos en el territorio nacional, a través de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías con destino a la inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

ARTÍCULO 2°. Emprendimiento liderado por mujeres. Para efectos de la presente ley se entenderá por emprendimiento liderado por mujeres aquellos donde la participación femenina sea igual o superior al 50% de las acciones, partes de interés o cuotas de participación.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 102 de la ley 50 de 1990 el cual quedará así:

Artículo 102. El trabajador afiliado a un Fondo de Cesantía sólo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:

1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.



2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.

3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.

4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres; ya sean las sumas abonadas de cesantías de la misma trabajadora emprendedora, o las sumas abonadas de cesantías de su cónyuge, compañero(a) permanente, o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años aportantes.

Parágrafo 1°. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1071 de 2006 el cual quedará así:

Artículo 3. Retiro parcial de cesantías. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:

1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero (a) permanente.

2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero (a) permanente, o sus hijos.

3. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres; ya sean las sumas abonadas de cesantías de la misma trabajadora emprendedora, o las sumas abonadas de



cesantías de su cónyuge, compañero(a) permanente, o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años aportantes.

ARTÍCULO 5°. Reglamentación. En el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión a la inversión y desarrollo de proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres. En todo caso, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes:

1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total.
2. La inversión se hará de manera exclusiva sobre emprendimientos liderados por mujeres ya sean de la trabajadora titular, la cónyuge o madre del trabajador aportante.
3. Tratándose de inversiones a emprendimientos constituidos deberán aportar el certificado de matrícula mercantil o de existencia y representación legal que expida la respectiva cámara de comercio.

Parágrafo 1°. Para el caso de las Mipymes creadas durante el término estipulado por el presente artículo para la reglamentación del procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador, estas tendrán un periodo de gracia de 6 meses contados a partir de la solicitud ante el Fondo de Cesantías, para presentar el certificado de matrícula mercantil o de existencia y representación legal que expida la respectiva cámara de comercio.

Parágrafo 2°: Las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo brindará asesoría y procesos de formación dirigidos a la creación de empresas y la adecuada mitigación de los riesgos empresariales.

ARTÍCULO 6°. Fomento de la cultura de emprendimiento. La Red Nacional para el Emprendimiento dentro del ámbito de su competencia, desarrollará



planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.

Parágrafo. En el desarrollo de los planes, programas y proyectos que trata el presente artículo, la Red Nacional para el Emprendimiento deberá garantizar más allá de los espacios laborales, un enfoque diferencial que priorice la inclusión de mujeres rurales, campesinas y étnicas, considerando sus contextos culturales y territoriales. Para ello, se diseñarán estrategias adaptadas que incluyan acceso a recursos financieros, y acompañamiento técnico específico para emprendedoras en zonas de difícil acceso, promoviendo la sostenibilidad de sus proyectos y el respeto por sus prácticas tradicionales.

ARTÍCULO 7°. Apoyo al Emprendimiento y la Economía Popular de la Mujer. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria Y Turismo, en el marco de la formulación e implementación de la Política Pública Integral de Fomento al Emprendimiento Liderado por Mujeres, coordinará con las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA el desarrollo de programas especiales de educación financiera, fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento, formalización y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas e iniciativas de la economía popular que se constituyan con ocasión de la presente ley, por mujeres que propendan por su autonomía económica.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el término de 6 meses reglamentará las acciones necesarias para el desarrollo del presente artículo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional en coordinación con las entidades responsables de la Política Nacional de Inclusión y Educación Financiera, promoverán programas de formación financiera en apoyo a los emprendimientos femeninos. Estos programas estarán enfocados en el desarrollo de capacidades para la administración efectiva de sus recursos financieros, la planificación de inversiones, la gestión de deudas, el acceso a productos financieros formales; y los riesgos asociados.

ARTÍCULO 8°. Incentivos. Quienes destinen el retiro parcial de cesantías para la inversión en la generación de empresa lideradas por mujeres con ocasión a la presente ley, tendrán como incentivo la prelación para acceder a



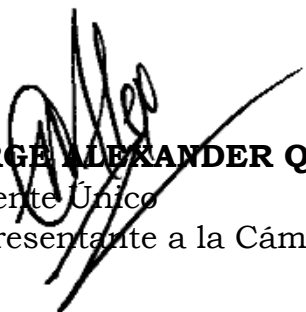
programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, los beneficios del programa “Escalera de la formalidad” en los términos de la Ley 2254 de 2022, el acceso preferencial a los apoyos que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a los emprendedores y a los programas ofertados por el Fondo para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer - “Mujer Libre y Productiva” del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o el que haga sus veces, y demás beneficios para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres en los términos de la ley 2125 de 2021 o la disposición que haga sus veces

Así mismo, podrán acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes de fomento de emprendimiento.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el término de 6 meses reglamentará la ruta especial de acceso a los incentivos enunciados

PARÁGRAFO. Las mujeres que inicien emprendimientos utilizando cesantías podrán acceder a beneficios tributarios, como reducción en tarifas de matrícula mercantil y deducciones fiscales durante los primeros tres años de operación.

ARTÍCULO 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA

Ponente Único

Representante a la Cámara, Departamento del Guaviare

Telefono Oficina: (57) (601) 8770720 Ext: 3513 - 35171

Secretaria Administrativa: 322 6759697

Dirección: Edificio Nuevo del Congreso, Oficina 317

Correo electrónico: jorge.quevedo@camara.gov.co

