



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 574

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2020

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema.

PROYECTO DE LEY N° _____

Por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema.

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTICULO 1. OBJETO DE LA INICIATIVA. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el acceso prioritario de las mujeres víctimas de violencia de género extrema al subsidio de vivienda en especie para población vulnerable, previo cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiario en forma preferente en los términos del artículo 12 de ley 1537 de 2012.

ARTICULO 2°. VIOLENCIA DE GÉNERO EXTREMA. Por violencia de género extrema se entiende toda acción u omisión que cause un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial: excesivo, grave e irreparable por su condición de género. Entre otras, las víctimas de las siguientes conductas:

- Tentativa de feminicidio.
- Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares.
- Violencia sexual
- Maltrato físico, psicológico que deje secuelas permanentes en la salud de la víctima o generen incapacidad médico legal superior a 30 días.

Parágrafo 1°. Para efectos de la presente ley, la calidad de víctima de violencia género extrema se acredita de acuerdo al nivel de afectación de la salud física y/o mental de la mujer víctima, consignada en la medida de protección expedida por el juez de control de garantías, las comisarias de familia y/o las sentencias condenatorias.

ARTICULO 3°. Modifíquese el artículo 12 de la ley 1537 de 2012, el cual quedará así.

Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la ley 1257 de 2008 o la que haga sus veces y decretos reglamentarios.


Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno Nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.

Parágrafo 2°. En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.

Parágrafo 3°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada Municipio y Distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno Nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario.

Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 50 de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.

<p>Parágrafo 4°. Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.</p> <p>Parágrafo 5°. Los datos personales aportados como prueba para la obtención de los beneficios descritos en el presente artículo, serán tratados conforme a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 o la que haga sus veces.</p> <p>ARTÍCULO 4°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará en el término de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la aplicación del criterio preferente de acceso a las víctimas de violencia de género extrema en los términos del artículo anterior.</p> <p>ARTÍCULO 5°. <i>VIGENCIA.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>  <p>NADIA BLEL SCAFF Senadora de la República</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Antecedentes 2. Fundamentos Constitucionales y Legales 3. Objeto y Justificación de la iniciativa. 4. Proposición 5. Articulado <p>1. ANTECEDENTES.</p> <p>El legislador reconoce la necesidad de involucrar el criterio de la equidad de género en aquellos proyectos destinados a beneficiar a la población en la adquisición de tierras, vivienda y proyectos productivos, dentro de estas iniciativas destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyecto de ley 259 de 2017- 06 de 2016. "Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones. [Equidad de géneros en la adjudicación de baldíos, vivienda rural y proyectos productivos]" Autor. H.S Nora María García. <p>2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ARTÍCULO 43 CP. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia
<ul style="list-style-type: none"> ➤ LEY 1257 DE 2008. "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones" <p>Artículo 2°. Definición de violencia contra la mujer. Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.</p> <p>Artículo 3°. Concepto de daño contra la mujer. Para interpretar esta ley, se establecen las siguientes definiciones de daño:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Daño psicológico: Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal. b. Daño o sufrimiento físico: Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona. c. Daño o sufrimiento sexual: Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas. d. Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Derecho internacional. <p>Los esfuerzos de la comunidad internacional en esta materia son puestos de manifiesto si se considera los siguientes instrumentos jurídicos acordados:</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967); ✓ La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1981); ✓ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer (1993); ✓ Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994); ✓ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); ✓ En América Latina: Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1995); y ✓ Resolución del Fondo de Población de Naciones Unidas, en la que se declara la violencia contra la mujer como una "Prioridad de Salud Pública" (1999). <p>Además, se pueden considerar la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969; y la Recomendación número 19 del Comité de Expertas de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, 1992.</p> <p>3. OBJETO Y JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA DE LA INICIATIVA.</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto superar el déficit de protección en el que se encuentran las mujeres víctimas de violencia de género extrema con relación al acceso prioritario a los programas de vivienda digna que ofrece el Estado, mediante el establecimiento de acción afirmativa para que dentro de la población que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda a población vulnerable se dé prioridad a este grupo poblacional, lo anterior en cumplimiento de la exhortación que realizo la Honorable Corte constitucional en la Sentencia T- 531 de 2017.</p> <p>La iniciativa consta de seis (6) artículos, incluido el relativo a su vigencia, en los que describe su objeto, y la definición de violencia extrema para los efectos de la ley y modifica el artículo 12 de la ley 1537 de 2012, subsidio en especie de población vulnerable.</p> <p>Se realizaron 71.980 valoraciones médico legal en el contexto de esta violencia de pareja, con una disminución de 600 casos: 36.290 para el año 2016 y 35.690 en el año 2017. El compañero permanente es el principal agresor con un 57 % de los casos, seguido del ex compañero en un 34 % de los casos.</p> <p>Los actos de agresión pueden provenir de agentes estatales o de particulares, afectar la vida pública o privada de la mujer, presentarse en sus relaciones laborales, familiares, afectivas, como también por fuera de éstas, tener consecuencias para su integridad física, moral o psicológica y, en algunos casos, producir secuelas para las personas que conforman su unidad doméstica.</p>

<p>3.3 MUJER SUJETO DE ESPECIAL PROTECCION.</p> <p>A partir de la Constitución de 1991 el constituyente colombiano declara expresamente su voluntad de enaltecer los derechos de las mujeres y protegerlos de manera reforzada. Así, reconoce los derechos específicos de la mujer a la no discriminación como cláusula general (art. 43 Constitucional) a la no discriminación por razón de su género (art. 13 Constitucional) , a su adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la Administración Pública (art. 40 Constitucional) , a la igualdad de derechos y oportunidades en relación con el hombre (art. 43 Constitucional) a la especial asistencia de parte del Estado durante su embarazo y posterior parto, a su libertad reproductiva, a determinar el número de hijos que desee tener (art. 43 Constitucional), al apoyo especial de parte del Estado por ser cabeza de familia (art. 43 Constitucional) y a la protección especial en materia laboral (art. 53 Constitucional), ratifican de manera absoluta la voluntad expresa y manifiesta del Constituyente de realzar los derechos de las mujeres y de vigorizar en gran medida su salvaguarda.</p> <p>Por consiguiente, la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, donde se incluyen los operadores jurídicos. En consecuencia, no se encuentra en la misma situación constitucional que el hombre, que, si bien es un sujeto de protección constitucional, su protección no es especial ni reforzada.</p> <p>Para garantizar y de manera reforzada, la gran cantidad de derechos en cabeza de la mujer, la misma Constitución y la jurisprudencia constitucional han determinado el uso de acciones afirmativas en cabeza del Estado y todos sus poderes públicos, con el único fin de hacer efectivo y real el derecho de igualdad.</p> <p>Tratándose de sujetos de especial protección la Corte Constitucional respecto a la violencia contra la mujer reconoce en cabeza del Estado y la familia, la necesidad de procurar mecanismos destinados a evitar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, teniendo los órganos estatales que asumir la mayor responsabilidad, debido a su naturaleza, estructura y funciones.</p> <p>3.4 EXHORTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL</p> <p>En la sentencia T 531 de 2017, la honorable Corte Constitucional dedica un acápite del estudio del problema jurídico a identificar la importancia de que las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales tengan un enfoque diferenciado dirigido a proteger a las víctimas de violencia de género extrema: <i>concluye exhortando al Honorable Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que adopte las decisiones y los programas que considere pertinentes, urgentes y necesarios, con el propósito de superar el déficit de protección en el que se encuentran las</i></p>	<p>personas víctimas de violencia de género extrema, en relación con su acceso prioritario a los programas de vivienda digna que ofrece el Estado.</p> <p>Lo anterior teniendo en cuenta que la Constitución Política de 1991 en su artículo 13 dispone que el Estado no solo tiene el deber de garantizar una igualdad formal, sino además asegurar una igualdad material y propender por la erradicación de las desigualdades, en especial de aquellos grupos tradicionalmente discriminados. Para ello, consideró indispensable eliminar todas las barreras que imposibiliten la igualdad material. Al respecto, esta Corporación en Sentencia T-772 de 2003 dispuso lo siguiente:</p> <p><i>"tal presupuesto implica que las autoridades están obligadas, en primer lugar, a promover por los medios que estimen conducentes la corrección de las visibles desigualdades sociales de nuestro país, para así facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad – que día a día se multiplican, y de hecho conforman, actualmente, la mayoría poblacional [...]"</i></p> <p>El artículo 13 de la Carta Política establece una igualdad formal, que se encuentra enunciada en el inciso primero, el cual indica que "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica". Así mismo, contempla la igualdad material, por medio de la cual se confía al Estado la obligación de promover la igualdad real y efectiva.</p> <p>En procura de la materialización del principio de igualdad, esta Corporación ha concebido acciones afirmativas, entre ellas el enfoque diferencial, como un elemento primordial para su consecución, toda vez que da un trato diferente a aquellos sujetos desiguales, pretendiendo proteger a las personas que encuentren en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta con base en los principios de equidad, participación e inclusión. Esto, con la finalidad de evitar la discriminación y la marginación de estos sujetos.</p> <p>Es por esta razón, y en virtud del principio de igualdad material, que es necesario por parte del Estado la formulación e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial, dirigidas a la protección de aquellas personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, todo ello con el fin de hacer efectivo el goce de sus derechos.</p> <p>Decantando en el objeto de la controversia que se contrae a la necesidad de que las políticas públicas en materia de vivienda cuenten con un enfoque diferencial, es importante aclarar que el Estado, en cumplimiento del contenido prestacional de los derechos económicos, sociales y culturales,</p>
<p>progresivamente ha venido elaborando y desarrollando políticas en esta materia. Un claro ejemplo es la Ley 1537 de 2012, en la cual se dispuso que las viviendas otorgadas por el Gobierno, producto de los proyectos financiados con los recursos dirigidos a los subsidios de vivienda, puede entregarse a título de subsidio de vivienda en especie. Además, estableció que dichos subsidios serán entregados según los criterios de priorización y focalización establecidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. El artículo 12 de la Ley 1537, indicó la población a la que va dirigida la entrega de subsidio en especie y quienes son prioritarios para adquirirlos:</p> <p><i>"Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financian con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</i></p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores." (Negrilla y subraya fuera del texto original)</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que, para materializar el principio de igualdad, como lo dispone el artículo 13 Superior, son necesarias acciones afirmativas como los enfoques diferenciales. Es por ello que el Estado ha diseñado políticas en materia de vivienda con un enfoque diferencial respecto de distintas poblaciones vulnerables, sin tener en cuenta la protección que requieren las personas víctimas de violencia de género extrema.</p> <p>Cobra importancia la protección de las personas cuando son víctimas de violencia de género extrema, debido a que históricamente han sido discriminadas en razón de su género. Además, este tipo de violencia basada en la crueldad reduce al máximo el reconocimiento de la dignidad humana, pues, quien comete este tipo de actos cosifica a la mujer con el objetivo de causar en ella daños irreversibles a nivel físico y psicológico. Para la UNESCO:</p> <p>"La noción de "violencia extrema" tiende más bien a designar una forma de acción específica, un fenómeno social particular, que parece situarse en un "más allá de la violencia". El calificativo</p>	<p>"extrema", colocado después del sustantivo, denota precisamente el exceso y, por consiguiente, una radicalidad sin límites de la violencia".</p> <p>Debido a la gravedad de estas conductas, el Estado ha implementado, como bien se evidenció en el acápite cuarto de esta providencia, diferentes políticas de criminalización encaminadas a mitigar, proteger y sancionar la violencia de género, las cuales son indispensables para la reivindicación de los derechos de las mujeres. Sin embargo, en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, como lo es el derecho a la vivienda, que para el caso objeto de estudio cobra importancia, el Estado no ha adoptado medidas tendientes a garantizar su consecución. Pues si bien, en materia de vivienda se han implementado políticas con enfoque diferencial como es la Ley 1537 de 2012 que da un trato preferente para aquellas poblaciones en condición de vulnerabilidad, se omitió tener en cuenta a las personas víctimas de la violencia género extrema, para quienes es indispensable la garantía de estos derechos para poder desarrollarse plenamente en la sociedad. Por lo anterior, resulta indispensable que el Estado promueva la elaboración de políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales con un enfoque diferencial en materia de violencia de género extrema.</p> <p>3.5 VIOLENCIA DE GENERO EXTREMA.</p> <p>El término violencia extrema hacia las mujeres o violencia de género extrema, ha sido definido para catalogar aquellos actos graves de violencia que se dirigen a individuos o grupos basados en su condición de género y dan como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. Esto incluye, pero no se limita a: violencia doméstica, violencia o explotación sexual, trata de personas, feminicidio, intento o amenaza de feminicidio, y/o el uso de la violencia contra las mujeres como una táctica deliberada de guerra. Con él se busca especificar un fenómeno que es parte de la violencia de género y que tiene prioridad dada la gravedad que reviste.</p> <p>En Colombia se ha legislado frente a casos de violencia extrema contra las mujeres, como en la violencia con ácidos o sustancias químicas, violencia sexual, la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Así mismo, en el año 2015 se expide la Ley 1761 que crea el tipo penal de feminicidio, como delito autónomo.</p> <p>En materia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, la legislación y jurisprudencia en Colombia ha enfatizado en que todas las modalidades de agresiones contra ellas son graves y requieren la atención prioritaria y expedita del Estado. Empero, la Corte Constitucional mediante la sentencia T 531 de 2017 en comentario, creó la categoría "violencia extrema" en casos de violencias contra las mujeres a propósito de los derechos económicos de ellas, pese a que en otros fallos y en la ley, tal figura no existía. Considerando lo anterior, el proyecto de ley presentado ofrece una definición específica de "violencia extrema", acogiendo lo mandatado por la Corte Constitucional y esperando que sirva de herramienta a los operadores administrativos para darle efectivo cumplimiento a la norma,</p>

sin querer con ello minimizar o desconocer los otros tipos de violencia a los que se enfrentan las mujeres.

3.5 CIFRAS VIOLENCIA DE GENERO EN COLOMBIA.

Las mujeres y las niñas son el 51% de la población en Colombia y representaron en 2016:
 El 59,13% de los casos de violencia intrafamiliar.
 El 85,32% de los casos de violencia sexual.
 Las niñas y adolescentes fueron la población de mujeres más afectadas por la violencia sexual puesto que representaron el 85% de los casos contra mujeres.
 El 86,21% de los casos de violencia por parte de la pareja o ex pareja.
 El 74,42% de las víctimas de homicidios perpetrados por la pareja o ex pareja.

FUENTE. CORPORACION SISMA MUJER- Comportamiento de las violencias contra niñas y mujeres en Colombia a partir del informe Forensis 2016 del Instituto Nacional de Medicina Legal¹.

En boletín comparativo emitido por la Fiscalía entre los años 2016 y 2017². Durante los meses de enero a octubre se realizaron 1.489 necropsias médico legales a mujeres cuya manera de muerte fue el homicidio, hubo una variación porcentual positiva del 4 % (27 casos) para el año 2017, comparado con lo registrado en el mismo periodo del año 2016. El mayor número de casos se presentó en mujeres con edades entre los 25 a 29 años (213 casos).

El agresor es desconocido en el 48 % de los casos (714) casos, le sigue la pareja o expareja con un 27 % (205) casos y los familiares ocupan el tercer lugar con un 3,5 % (52) casos.

El INMLCF realizó en el periodo de tiempo analizado 15.082 exámenes médico legales por presunto delito sexual en el año 2016 y 16.814 en el 2017. Se presentó una variación porcentual del 11 % (1.732) casos más que los registrados 2016. El mayor número de casos (13.501) se concentra en las niñas de (10 a 14) años, seguido de las niñas entre (05 09) con 6.779 casos. El principal agresor es un familiar en el 41 % de los casos seguido de algún conocido en el 22 % de los casos. Mayo es el mes en el que más hechos se concentran.

¹https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/2017-Violencias-2016_-A-partir-de-Forensis_18-07-2017.pdf

²<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/57992/Violencia+contra+las+mujeres.pdf>

Se realizaron un total de 67.644 valoraciones por violencia interpersonal en mujeres de todas las edades: 34.754 en el año 2016 y 32.890 en el 2017. Se ha registrado una disminución en 1.864 casos. Los grupos de edad en los que se concentró el mayor número de casos son: de 20 a 24 años (11.722 casos), seguido del grupo de mujeres entre 25 a 29 años con (10.251 casos). Las mujeres adulto mayor entre los 60 a 64 años fueron las más afectadas 1.233 casos.

Se realizaron 27.157 valoraciones médico legales en el contexto de la violencia intrafamiliar para el periodo de tiempo analizado; 13.422 en el año 2016 y 13.735 en el 2017. La violencia contra las mujeres en el ámbito intrafamiliar se incrementó en 313 casos, una variación porcentual del 2 %. La mujer adulto mayor es la más afectada con un incremento de 139 casos lo que equivale a una variación del 20 %. En niñas y adolescentes se concentró en el grupo de edad de (10 a 14) años. Un incremento de 121 casos y una variación porcentual del 8%. En el 19 por ciento de los casos el principal agresor fue el hermano (a) seguido del padre con un 14 % y los hijos 11 %.

Se realizaron 71.980 valoraciones médico legal en el contexto de esta violencia de pareja, con una disminución de 600 casos: 36.290 para el año 2016 y 35.690 en el año 2017. El compañero permanente es el principal agresor con un 57 % de los casos, seguido del ex compañero en un 34 % de los casos.

Los actos de agresión pueden provenir de agentes estatales o de particulares, afectar la vida pública o privada de la mujer, presentarse en sus relaciones laborales, familiares, afectivas, como también por fuera de éstas, tener consecuencias para su integridad física, moral o psicológica.

3.6 MEDIDAS DE ATENCION LEY 1257 DE 2008.

El literal a) del artículo 19 de la ley 1257 de 2008, (Dec.4796/2011, Art. 7) estableció como medida de atención para las víctimas de violencia de género los servicios de habitación, consistentes en:

- La prestación de servicios de habitación de forma directa por las EPS o a través de contratos con hoteles.
- La asignación del subsidio monetario cuando la mujer decida no acceder a la prestación de servicios de habitación.

Sin embargo, en el último informe de seguimiento a las medidas de la ley 1257 de 2008 (20016-2017) el Ministerio de Salud y Protección Social reitero las dificultades persistentes para su aplicación, principalmente por los siguientes aspectos³:

La incompatibilidad que existe entre los servicios definidos en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 y el marco legal de las "Empresas Promotoras de Salud y Administradoras del Régimen Subsidiado",

³<http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Informe-Congreso-Ley-1257-2016-2017.pdf>.

quienes debido a su naturaleza jurídica no pueden brindar los servicios que abarcan las medidas de atención, en este sentido, el Ministerio señala que:

- ✓ Al relacionarse directamente la naturaleza jurídica de las EAPB con el aseguramiento de la población en salud, estas empresas no pueden recibir recursos específicos, entre los cuales se encuentran los recursos destinados por el sector salud para la prestación de las medidas de atención.
- ✓ Las IPS no pueden brindar alojamiento de acuerdo con lo definido en la Ley 1257.
- ✓ Los servicios de alojamiento y alimentación para las mujeres víctimas de violencias, sus hijos e hijas, no corresponden a la definición de una atención sanitaria, por lo cual no puede estar cubierta con la UPC.

Ante la necesidad de brindar una real aplicación de las medidas de atención y una viabilizarían de los recursos, la ley 1753 de 2015 estableció, que en los términos que definiera el MSPS los recursos asignados para la implementación de las medidas de atención, serían transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas fueran implementadas a su cargo.

Pese a ello, en el mismo informe ciudades como Leticia manifestaron, que por ser un municipio de categoría 6, los recursos con los que cuenta son escasos y, por tanto, no ha podido dar cumplimiento a las medidas de atención establecidas en la Ley 1257 de 2008.

Es bajo este panorama en donde el criterio de priorización de subsidio de vivienda se articula como una manera de promover una salida definitiva a lo protección de las mujeres víctimas de violencia de género que dada las fallas del sistema en la implementación de las medidas de atención de habitación no han podido acceder a una verdadera garantía de protección o que está a sido de forma temporal sin resolver la problemática de fondo.

4. PROPOSICIÓN

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración del Honorable Congreso, este proyecto de Ley.


 NADIA BLEL SCAFF
 Senadora de la República

**SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
 LEYES**

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 012/20 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES DE ACCESO PRIORITARIO A LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DIGNA A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EXTREMA"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones – retiro parcial de cesantías.

PROYECTO DE LEY N° _____.

Por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones – retiro parcial de cesantías.

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la reactivación de la economía y finanzas familiar, a partir de la habilitación legal para el retiro parcial de cesantías y aportes voluntarios a fondos de pensión.

ARTÍCULO 2. 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; financiación de negocios familiares, ya sea del trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

Parágrafo. 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 3. 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; financiación de negocios familiares, ya sea del empleado, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

ARTÍCULO 4. Reglamentación. En el término de 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 al desarrollo de proyectos de emprendimiento familiar e inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas. En todo caso, tratándose de emprendimiento familiar, 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. Podrá acceder al retiro parcial de cesantías, el empleado que, a la fecha de la solicitud, tenga definida su situación habitacional.
3. Las personas dependientes del empleado o trabajador en los términos del artículo 2 de la ley 1809 de 2016, deben haber finalizado sus estudios académicos o haber sido beneficiarios del retiro parcial de cesantías con ocasión al pago de educación superior en las modalidades habilitadas por ley.

Parágrafo: El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo brindará asesoría para la creación de empresa. Y emitirá certificación de viabilidad del proyecto de emprendimiento familiar, para lo cual tendrá en cuenta, como mínimo el estudio del mercado y la sostenibilidad del proyecto.

ARTÍCULO 5. 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.

ARTÍCULO 6°. Apoyo al Emprendimiento Familiar: El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinará con las Cámaras de Comercio y el Servicio

Nacional de Aprendizaje, programas especiales de fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyan con ocasión de la presente ley.

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

ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 19 de la ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 19. Beneficios por vínculo de emprendedores a las redes de emprendimiento. Quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red nacional o regional de emprendimiento y destinen el retiro parcial de cesantías a la inversión en la generación de empresa tendrán, como incentivo, la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, a acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la dirección de promoción y cultura empresarial, como el programa emprendedor Colombia.

De igual manera podrá acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.

ARTÍCULO 8°. Retiro parcial de aportes voluntarios a pensión. Los afiliados al régimen de ahorro individualidad con solidaridad que demuestren haber tenido una disminución de sus ingresos con ocasión a la emergencia sanitaria por el COVID 19, podrán realizar retiros parciales de las cotizaciones voluntarias que hayan efectuado. Los retiros parciales realizados bajo esta causal no perderán los beneficios tributarios como renta exenta y no serán susceptibles de sanciones o penalidades por parte de los fondos administradores de pensión.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo en el término de seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio. La habilitación establecida en el inciso primero tendrá vigencia hasta 31 de diciembre de 2022.

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


NADYA BLEL SCAFF
SENADORA DE LA REPUBLICA

A partir de la expedición de la política nacional de emprendimiento el Gobierno Nacional Colombiano ha colocado dentro de su agenda pública, la necesidad de fomentar la cultura del emprendimiento como alternativa de solución al problema del desempleo y falta de oportunidades; dado que el crecimiento de las empresas constituye un factor esencial para la generación de empleo y el progreso social de las economías.

Así, en el marco del fomento del emprendimiento familiar y la reactivación económica post pandemia COVID 19, la iniciativa plantea un mecanismo de financiación de proyectos de emprendimiento personal o familiar de los trabajadores públicos y privados a partir del retiro parcial de cesantías, aunado al alivio financiero derivado de la posibilidad del retiro parcial temporal de los aportes voluntarios a fondos de pensión.

Estas alternativas potencializan el capital de inversión para la generación de progreso del trabajador y su núcleo familiar, al tiempo que brindan un servicio social a partir de la generación de nuevos empleos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:

1. Antecedentes legales.
2. Objeto y Justificación de la iniciativa.
3. Proposición
4. Articulado

1. ANTECEDENTES LEGALES.

✓ **LEY 50 DE 1992.**

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.

PARÁGRAFO: (Adicionado parcialmente por la ley 1809 de 2016, art. 1).

✓ **LEY 1071 de 2006.**

ARTÍCULO 3o. RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2o 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

✓ **LEY 100 de 1992.**

ARTÍCULO 62. COTIZACIONES VOLUNTARIAS. Los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrán cotizar, periódica u ocasionalmente, valores superiores a los límites mínimos establecidos como cotización obligatoria, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado.

2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA DE LA INICIATIVA.

La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para la reactivación de la economía y finanzas familiar a través del retiro parcial de cesantías y aportes voluntarios a fondos de pensión.

Establece para el régimen laboral público y privado causal para el retiro parcial de cesantías hasta por un 50% del ahorro total, consistente en la inversión en proyectos de emprendimiento de pequeñas y medianas empresas o para la financiación de negocios familiares, ya sea de trabajador o empleado, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años, una vez se acrediten los requisitos mínimos exigidos por ley.

Así mismo, establece la habilitación legal para el retiro parcial de aportes voluntarios a pensión sin que ello implique la pérdida de los beneficios tributarios como rentas exentas, sanciones o penalidades. Esta habilitación estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2022.

2.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

Enfrentar una situación sin precedentes en la historia del país como la ha sido la pandemia por el virus COVID 19, ha generado enormes desafíos para la economía y las finanzas de los hogares colombianos. El desempleo en mayo llegó a 21,4 por ciento y la OCDE prevé que este año el PIB colombiano caerá entre 6,1 y 7,9 ciento¹.

Para iniciar un proceso de reactivación económica y generación de nuevos emprendimientos orientados a solventar estos estragos de la pandemia, se requerirán fuentes de financiación para los hogares colombianos que les permitan aportar a la recuperación económica del país.

La iniciativa planteada, abre un escenario en donde el retiro parcial de cesantías de los trabajadores colombianos se convierte en una plataforma financiera para los nuevos emprendimientos del núcleo familiar: permitiéndoles a estos proyectos iniciar con un capital propio sin verse abocados a recurrir a créditos de capital con altos intereses y amplias exigencias para su otorgamiento.

Por otra parte, otorgar alivios a las finanzas de los hogares que han disminuido sus ingresos con ocasión a la pandemia, al permitir de manera temporal el retiro parcial de los aportes voluntarios a fondos de pensión, sin lugar a deducciones o sanciones pecuniarias por tal fin.

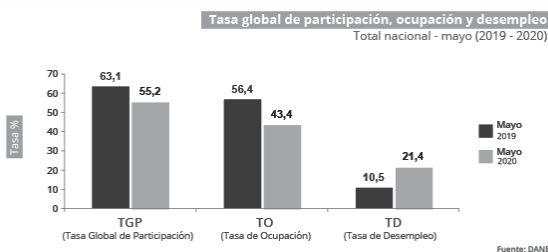
¹ <https://www.semana.com/economia/articulo/el-plan-marshall-del-gobierno-duque-para-enfrentar-la-crisis-economica/685725>.

2.1.1. IMPACTO DEL COVID 19 EN LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO.

De acuerdo con la OCDE, el país afronta la peor recesión evidenciada en los últimos siglos como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID 19. Pese a que la emergencia tuvo menor incidencia sanitaria en Colombia que en otros países vecinos, provocó un desplome del PIB del 2,4 % en el primer trimestre del año (PORTAFOLIO 2020²). Así mismo, de acuerdo a las proyecciones de esta corporación en el panorama más complejo de la coyuntura, el PIB del país caerá entre el 6,1 % y el 7,9 %.

El Banco de la República prevé para este año, la pérdida de más de 1,6 millones de empleos en Colombia a causa de la crisis provocada por la pandemia³.

De acuerdo a las cifras del DANE, para el mes de mayo de 2020, la tasa de desempleo a nivel nacional fue 21,4%, y en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 24,5% (ambas variaciones son estadísticamente significativas). En comparación con mayo de 2019, se presentan incrementos de 10,9 p.p. y de 13,3 p.p. respectivamente. La tasa global de participación se ubicó en 55,2%, lo que representó una reducción de 7,9 puntos porcentuales frente a mayo del 2019 (63,1%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 43,4%, presentando una disminución de 13,0 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (56,4%).



² <https://www.portafolio.co/economia/ocde-preve-caida-del-pib-de-colombia-entre-6-1-y-el-7-9-en-2020-541621>.

³ El mercado laboral: desempeño a febrero y estimación del impacto de la emergencia sanitaria. Grupo de Análisis del Mercado Laboral (Gamla)* Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica Banco de la República. Abril de 2020.

2.1.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL AUXILIO DE CESANTÍAS.

En el país, la población ocupada en mayo de 2020 fue 17,3 millones de personas, 4,9 millones menos (variación estadísticamente significativa) frente al mismo mes de 2019. En las 13 ciudades y áreas metropolitanas dicha población fue 8,4 millones de personas, 2,4 millones menos que en mayo del año anterior (variación estadísticamente significativa).

Tal como lo resalta la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴, 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 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 personales o familiares de los trabajadores 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 a 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 cesante.

2.1.3. AFILIADOS A LOS FONDOS DE CESANTÍAS.

⁴ T-008 de 2015.

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 corresponden a julio de 2018, corresponden a un total de 7.712.035 afiliados dependientes.

Discriminados según el sexo de la siguiente manera:

FONDOS	DEPENDIENTE		TOTAL
	HOMBRES	MUJERES	
PORVENIR	3.069.394	1.287.379	4.356.773
PROTECCIÓN	1.544.504	969.018	2.513.522
COLFONDOS	502.640	292.225	794.865
OLD MUTUAL	24.167	22.708	46.875
TOTAL	5.140.705	2.571.330	7.712.035

Fuente. Superintendencia financiera - Información histórica de los fondos de cesantía

2.1.4. IMPACTO DE LAS PYMES EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA

Las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) en el país han sido catalogadas por los expertos como la verdadera locomotora de la economía del país, pues no solo corresponde a un grupo mayoritario de negocios en todos los sectores económicos, sino que, además, aportan el 35 % del PIB, representan el 80 % del empleo del país y el 90 % del sector productivo nacional, de acuerdo a cifra emitidas por el DANE.

Según Confecámaras, en Colombia hay más de 2,5 millones de micro, pequeñas y medianas empresas. En Bogotá, Cundinamarca, Atlántico, Antioquia, Valle del Cauca y Santander se concentra este segmento que ocupa el 66% del sistema productivo del país. Adicional a esto, el Registro Único Empresarial y Social (RUES), asegura que en Colombia el 94,7% de las empresas registradas son microempresas y el 4,9% son pequeñas y medianas. ⁵

⁵ <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2017-en-el-2018-pymes-colombianas-buscaran-ahorrar-gastos>.

2.1.5. POLÍTICA NACIONAL DE EMPRENDIMIENTO.

A partir del año 2009 Colombia cuenta con una política nacional de emprendimiento, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De acuerdo con esta política, el papel del Estado en el fomento del emprendimiento es: 1. Promover la alianza público-privada académica, 2. Facilitar condiciones para el emprendimiento, 3. Desarrollar la dimensión local del emprendimiento.

El proyecto de ley de referencia se relaciona intrínsecamente con los cinco objetivos estratégicos de la política del emprendimiento en Colombia, que son (Jenny Montes Vásquez - "Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil")⁶:

✓ **Facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial.**

Dentro de las principales estrategias para promover la iniciación formal de la actividad empresarial se encuentran las siguientes: Simplificación de Trámites; reducción de Costos; difusión de Información; y control de la Informalidad. Como complemento a las anteriores que buscan mejorar el entorno de negocios para el inicio formal de las actividades económicas, a través de esta iniciativa se busca proponer mecanismos de control y herramientas de incentivo para el inicio empresarial desde la formalidad.

✓ **Promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación.**

El objetivo de la política de emprendimiento, en materia de financiación, es generar las condiciones necesarias para promover una cultura de inversión, así como facilitar el acceso a financiamiento por parte de emprendedores y empresas de reciente creación.

✓ **Promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia.**

Con el fin de satisfacer la necesidad de articular la oferta institucional para el apoyo a la creación de empresas, la Ley 1014 de 2006, de Fomento a la Cultura del Emprendimiento, tiene como uno de sus objetivos principales establecer instancias de coordinación entre los diferentes actores involucrados en el fomento del emprendimiento en el país. De esta forma, la Ley establece la creación de una Red Nacional para el Emprendimiento y de Redes Regionales para el Emprendimiento, responsables de (i) definir las políticas y directrices que en esta materia se implementen en el país y en los

⁶ https://www.incae.edu/sites/default/files/ reporte_nacional_final_-_colombia_final_corregido.pdf

departamentos y (ii) desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos.

✓ **Fomentar la industria de soporte “no financiero”, que provee acompañamiento a los emprendedores desde la conceptualización de una iniciativa empresarial hasta su puesta en marcha.**

El soporte no financiero provee el acompañamiento a emprendedores desde la concepción de su iniciativa empresarial hasta la puesta en marcha de la empresa. Para esto, la política establece: el desarrollo de unidades de emprendimiento; el desarrollo de concursos de planes de negocios y ferias de emprendedores; escenarios de formación para la cultura emprendedora; programas de apoyo a emprendedores de las cámaras de comercio.

✓ **Promover emprendimientos que incorporan ciencia, la tecnología y la innovación.**

La política de emprendimiento buscará en asocio con los diferentes actores públicos y privados desarrollar iniciativas que permitan (i) crear condiciones favorables para la generación de conocimiento científico y tecnología nacional, (ii) dar incentivos a la creatividad, (iii) generar espacios donde se fomente la creatividad (Tecnoparques), (iv) estimular la capacidad innovadora del sector productivo, y v) fortalecer los servicios de apoyo a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, entre otros.

2.1.6. RETIRO DE LOS APORTES VOLUNTARIOS A FONDOS DE PENSIÓN.

Los aportes adicionales y voluntarios de pensión regulados por el artículo 62 de la ley 100 de 93, corresponden a las sumas aportadas de manera adicional por los afiliados con miras a alcanzar una mejor pensión o asegurar pensionarse con menor tiempo.

El marco legal vigente faculta a los afiliados para realizar retiros parciales o totales de capital y rendimientos aportados voluntariamente para fines diferentes a la obtención de una pensión; sin embargo, tal como lo establece el artículo 31 de la ley 2010 de 2019, estos recursos al ser retirados pierden los beneficios tributarios que gozo en el año de aporte, constituyéndose en una renta gravada en el año en que sean retirados y serán objeto de una retención en la fuente del 35% por parte de la sociedad administradora.

En los momentos de dificultad que atraviesan las familias colombianas y sobre todo los trabajadores independientes del país, poder echar mano de estos recursos sin lugar a deducciones tributarias, sanciones o penalidades, se constituye en una medida de alivio financiero que permite solventar la crisis económica derivada del impacto de la pandemia.

3. PROPOSICIÓN

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración del Honorable Congreso, este proyecto de Ley.



NADYA BLEL SCAFF
SENADORA DE LA REPUBLICA

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 013/20 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA FAMILIAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país.

<p>Proyecto de Ley N° ___ de 2020 “por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República decreta:</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto promover y reconocer el emprendimiento social como motor de transformación e innovación en todas las regiones del país.</p> <p>ARTICULO 2°. OBJETIVOS ESPECÍFICOS. Se entienden como objetivos específicos de esta Ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover una participación activa del Estado en la identificación, creación, incubación y aceleración de los emprendimientos sociales. 2. Articular los esfuerzos de las entidades nacionales y locales para consolidar, reconocer y visibilizar el emprendimiento social. 3. Incentivar la participación de la academia, el sector privado y organizaciones del tercer sector, en el fortalecimiento del emprendimiento social en el país. 4. Desarrollar instrumentos de financiación para el emprendimiento social. <p>ARTICULO 3°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. las disposiciones de la presente Ley, serán aplicables sólo a los emprendimientos sociales identificados y certificados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p>	<p>ARTÍCULO 4°. DEFINICIÓN DEL EMPRENDIMIENTO SOCIAL.</p> <p>Un emprendimiento social es un modelo de negocio conformado por una o varias personas que se caracteriza por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar soluciones a problemas sociales o ambientales 2. Ser financieramente sostenible de tal forma que le permita generar ingresos y avanzar en sus objetivos sociales 3. Ser innovador, ya sea en los productos o servicios que prestan, o en los medios a través de los cuales lo hacen <p>ARTÍCULO 5°. ECOSISTEMA NACIONAL DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL. Créase el ecosistema de emprendimiento social conformado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.</p> <p>ARTÍCULO 6°. FUNCIONES DEL ECOSISTEMA NACIONAL DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL. El ecosistema nacional para el emprendimiento social tendrá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Proponer la formulación de programas y proyectos que fomenten y apoyen el emprendimiento social en el país. o Establecer alianzas a nivel regional con alcaldías y Gobernaciones con la finalidad de fomentar el emprendimiento social a lo largo del territorio nacional. o Identificar y proponer el desarrollo de políticas que faciliten la formalización y sostenibilidad de los emprendimientos sociales en el país. o Propiciar el desarrollo de redes de contacto y encuentro entre inversionistas y emprendedores sociales e instituciones públicas en el país. o Fomentar procesos de reconocimiento y visibilización del emprendimiento social en el país. <p>ARTÍCULO 7°. FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. Son funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las que determina la Ley 489 de 1998, el artículo 4 del Decreto 2094 de 2016 y demás disposiciones, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir lineamientos para la identificación y el registro de los emprendimientos sociales en el país.
--	---

<p>2. Realizar un registro de los emprendimientos sociales que existen en el país, bajo los criterios definidos por la misma entidad.</p> <p>3. Identificar los emprendimientos sociales que podrían apoyar la labor de algunas entidades del Estado, con base en las prioridades nacionales y regionales de inversión social.</p> <p>4. Coordinar con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA la creación de líneas de apoyo al emprendimiento social en el país.</p> <p>ARTÍCULO 8º. PLATAFORMA DE EMPRENDIMIENTOS SOCIALES. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social diseñará e implementará una plataforma que registre y visibilice los emprendimientos sociales del país, previamente identificados y certificados por la entidad, con el fin de promover la participación del sector privado y público en el fortalecimiento de estas iniciativas.</p> <p>ARTÍCULO 9º. FINANCIACIÓN Y APOYO AL EMPRENDIMIENTO SOCIAL. Todos los fondos o programas creados por Ley o dispuestos por el Gobierno Nacional para financiar o apoyar el emprendimiento en el país, deberán destinar parte de sus recursos al apoyo del emprendimiento social.</p> <p>PARÁGRAFO: Cada una de las entidades de las que trata este artículo definirán los requisitos técnicos para que los emprendimientos sociales sean beneficiarios de los Fondos de Financiamiento y los programas a su cargo.</p> <p>ARTÍCULO 10º. INCENTIVOS ECONÓMICOS Y TRIBUTARIOS. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social convocará una mesa técnica en un plazo máximo de 1 año, a partir de la promulgación de la presente ley, conformada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda, con la finalidad de evaluar la implementación de incentivos económicos y tributarios que favorezcan el emprendimiento social en el país.</p> <p>Las entidades nacionales y del orden territorial podrán celebrar convenios u otras figuras jurídicas con los emprendimientos sociales, previamente identificados y registrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para que éstos contribuyan al cumplimiento de las metas misionales de dichas entidades, siguiendo los principios de transparencia, idoneidad y legalidad.</p> <p>ARTÍCULO 11º. ALIANZAS CON OTROS ACTORES. Las entidades que hacen parte del ecosistema de emprendimiento social podrán establecer convenios u otras figuras jurídicas con organizaciones de amplia trayectoria en el tema, con la finalidad de recibir asesoría técnica en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas por esta ley</p>	<p>y/ o acompañamiento a los emprendimientos sociales. Lo anterior, siguiendo los principios de transparencia, idoneidad y legalidad.</p> <p>ARTÍCULO 12º. OTROS APORTES. Las empresas, personas naturales, organizaciones de la sociedad civil, así como entidades de cooperación internacional, podrán realizar aportes y donaciones a los emprendimientos sociales que se encuentren debidamente registrados en la plataforma del Departamento para la Prosperidad Social.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Las entidades de carácter privado que decidan realizar aportes y donaciones a emprendimientos sociales, identificados y registrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, podrán ser reconocidos por ésta, con un sello distintivo de apoyo al emprendimiento.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social definirá los criterios para otorgar el sello distintivo de apoyo al emprendimiento social.</p> <p>ARTÍCULO 13. RECONOCIMIENTO A LOS EMPRENDIMIENTOS SOCIALES. Las entidades parte del ecosistema nacional de emprendimiento social, podrán promover y/o reconocer premios de carácter nacional o internacional a los emprendimientos sociales.</p> <p>ARTÍCULO 14. VIGENCIA: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>Soledad Tamayo Tamayo Senadora de la República</p> <p>En calidad de coautores los siguientes Congresistas:</p>  <p>Nora María García Burgos Senadora de la República</p>  <p>Myriam Alicia Paredes Senadora de la República</p>  <p>Diela Liliانا Benavides Solarte Representante a la Cámara</p>  <p>Nidia Marcela Osorio Representante a la Cámara</p>
<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. JUSTIFICACIÓN</p> <p>La presente iniciativa tiene por objeto reconocer y promover un ecosistema favorable para el desarrollo de los emprendimientos sociales, como gestores de desarrollo e innovación en el país. Se plantea, el reconocimiento del concepto de emprendimiento social en la agenda pública nacional, que sea introducido en la legislación y en las políticas públicas, que el Estado tenga un papel más activo en la identificación, creación, incubación y aceleración de los emprendimientos sociales, que se articulen los esfuerzos de todas las entidades nacionales y locales en los temas de emprendimiento social, y que se formulen nuevas acciones para su promoción y fortalecimiento.</p> <p>1.1 CONCEPTOS DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL</p> <p>Un punto de partida para entender el concepto de emprendimiento social es el de emprendimiento, entendido en un sentido amplio por la Ley 1014 de 2006 como <i>“una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad”</i>.¹</p> <p>Sin embargo, la creación y el desarrollo de empresas no es exclusiva de personas que buscan solo obtener beneficios económicos. Tal es el caso de los emprendimientos sociales, que son estos los que se distinguen de un emprendimiento convencional principalmente en que la motivación para llevarlo a cabo es el altruismo, buscando generar valor social desde el aporte a la resolución de las problemáticas y necesidades sociales como la pobreza, la exclusión social, el deterioro medioambiental, la discapacidad, entre otros. (Leadbetter, 1997; Yunus, 2009, 2011).²</p> <p>De manera específica, respecto a los emprendimientos sociales, diferentes organismos internacionales y autores han definido las características de éstos, al mismo tiempo que</p>	<p>les han dado un gran impulso como un motor del desarrollo económico y social de los países.</p> <p>De acuerdo con el Banco Mundial (2017), “las empresas sociales operan bajo muchos modelos de prestación de servicios (ONG, cooperativas, startups tradicionales), financiación y marcos regulatorios. Sin embargo, a pesar de las diferencias, hay características comunes en el concepto de éstas como: la distribución limitada de beneficios (a menos que los beneficiarios sean las propias comunidades), un alto impacto social y un propósito social, así como uno comercial. Las empresas sociales no son organismos gubernamentales (propiedad y dirigidos por el Estado), no son organizaciones benéficas (que dependen simplemente de donaciones), y no son empresas privadas (que operan únicamente para obtener beneficios). Por el contrario, se encuentran en un punto medio entre los modelos tradicionales de ganancias y sin fines de lucro.”³</p> <p>Así también las han definido como “organizaciones privadas que utilizan enfoques empresariales para lograr resultados sociales, ambientales y económicos. Los criterios comunes que los gobiernos utilizan para definir las empresas sociales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivo social. La característica que la diferencia de otras empresas lucrativas, es la búsqueda de una misión social o medioambiental. • Principios empresariales. Operan sobre los principios empresariales, utilizando las actividades empresariales como medio para generar ingresos y/o avanzar en sus objetivos sociales. • Sostenibilidad financiera. Un factor clave que las distingue de las organizaciones benéficas, las ONG clásicas y otras organizaciones dependientes de las subvenciones, es la búsqueda de un modelo de negocio financieramente sostenible. Se distinguen a menudo por su tendencia a reinvertir los beneficios generados en su modelo de negocio; sin embargo, algunas empresas sociales (por ejemplo, las que apoyan los ingresos del gobierno) pueden no generar beneficios. • Organización flexible. Las empresas sociales pueden incluir tanto entidades con fines de lucro como sin fines de lucro, y no se limitan a una estructura jurídica determinada. En muchos casos, se clasifican como estructuras «híbridas» entre las con fines y las sin ánimo de lucro.

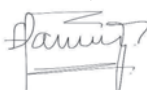
¹ Ley 1014 de 2006. Artículo 1. En: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1014_2006.html

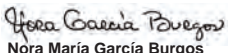


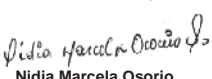

² Francisco J. Santos, María de la O Barroso y Carmen Guzmán, (2013). La economía global y los emprendimientos sociales. Revista de Economía Mundial. En: <file:///C:/Users/Invitado.Tamayo/Downloads/EIcapitalismoglobalylosemprendimientosociales.pdf>

³ Angela Hoyos y Diego F. Angel-Urdinol. (2017). Assessing the Role of International Organizations in the Development of the Social Enterprise Sector. Policy Research Working Paper. World Bank Group. En: file:///C:/Users/Invitado.Tamayo/Downloads/growth_entrepreneurship_in_developing_countries_-_a_preliminary_literature_review_-_february_2016_-_infodev.pdf

<p>• Innovación. A menudo representan una forma de innovación del statu quo, ya sea en los productos o servicios que prestan, o en los medios a través de los cuales lo hacen.⁴</p> <p>Por otro lado, un estudio realizado por David Bornstein and Susan Davis (2010)⁵ ofrece una clara distinción entre un emprendimiento convencional y uno social y las características de este último. Al respecto mencionan que "mientras que el objetivo de los emprendedores convencionales suele ser el de maximizar sus beneficios o construir un negocio duradero y respetado, para los emprendedores sociales, el objetivo es abordar una necesidad urgente que está siendo mal manejada, sobre-valorada, o ignorada por otras instituciones.</p> <p>Otra característica es que el emprendimiento social aborda los problemas de abajo hacia arriba y no como tradicionalmente lo hacen los gobiernos, que trabajan de arriba hacia abajo. Por otro lado, un emprendedor social tiene mayor flexibilidad al probar nuevas ideas y aprender de los errores, mientras que un gobierno no tiene la posibilidad de hacerlo, debido a las limitaciones legales y procedimentales. Del mismo modo, los emprendedores sociales pueden seguir trabajando en un problema hasta que lo resuelvan. Los gobiernos están bajo la presión de obtener resultados rápidos y tangibles. Lo importante, en opinión de los expertos es que, para abordar los problemas sociales a la escala adecuada, es necesario combinar la creatividad y agilidad de los emprendedores sociales con los recursos y la legitimidad de los gobiernos.</p> <p>En términos del carácter de los emprendimientos sociales, los autores sugieren la existencia de una organización con un carácter "valor combinado" (blended value) que se refiere a la mezcla de objetivos sociales y financieros, una combinación de modelos de negocio y filantropía, que le permite a una organización social beneficiarse de las estrategias de los empresarios comerciales tradicionales.</p> <p>Todo lo anterior, bajo el entendido que un emprendimiento social pueda ser sostenible y también tener la capacidad de medir los resultados de su organización y evaluar su impacto."</p> <p>Así también algunos autores, se han referido a una clasificación de los emprendimientos sociales "de acuerdo con su función y grado de autosuficiencia financiera: por un lado, los emprendimientos que dependen de ayudas públicas y/o humanitarias, los cuales se</p> <p>⁴ Natalia Agapitova. (2017). Creating Competitive Markets for Service Delivery. Policy Options and Country Experiences. World Bank Group. En: http://documents.worldbank.org/curated/en/654661498750807064/pdf/P162866-06-29-2017-1498750805229.pdf</p> <p>⁵ Bornstein, D., & Davis, S. (2010). Social Entrepreneurship: What Everyone Needs to Know. New York: Oxford University Press. En: http://www.ashokau.org/wp-content/uploads/2010/12/Social-Entrepreneurship-What-Everyone-Needs-to-Know-Teaching-notes-final.pdf</p>	<p>denominan "emprendimientos sociales de no mercado" y por otro, las que si generan ingresos y cubren costes, a las cuales se les llama emprendimientos sociales de mercado, que a su vez pueden o no tener dentro de sus objetivos obtener ingresos.⁶</p> <p>También es necesario hacer una clara diferenciación entre emprendimiento social e innovación social. Al respecto, Neumeier (2012) define la innovación social como "los cambios de actitudes, comportamientos o percepciones de un grupo de personas que se unen en una red de intereses alineados y que conducen a nuevas y mejores formas y acciones de colaboración dentro del grupo y más allá de él. La innovación social tiene lugar cuando el grupo cambia su forma de hacer las cosas, y esto conduce a una mejora tangible, mejora que tiene que ser vista en relación con el contexto en el que se incrusta la innovación social". Así también, diversos autores las han diferenciado por tener campos de actuación, impactos y procesos diferentes. Algunos aseguran que la innovación social se puede entender como una herramienta del emprendimiento social y otros que el emprendimiento social se refiere a la persona o a la organización, mientras que la innovación social se refiere al cambio en sí mismo (Daniel Alonso-Martínez et al, 2014).⁷</p> <p>Para la Fundación Schwab, organización sin fines de lucro, fundada en 1998 y que impulsa el emprendimiento social en el mundo: "El emprendimiento social es un acercamiento práctico, innovador y sustentable ante los problemas económicos y sociales, un acercamiento que divide sectores y disciplinas basándose en valores y procesos comunes para todos los emprendedores sociales independientemente de su enfoque, o si su organización tiene -o no- fines de lucro"⁸</p> <p>Para Andrés Santamaría, Director Ejecutivo de Recon, organización colombiana sin ánimo de lucro que reconoce, promueve e impulsa el emprendimiento social en Colombia, "el emprendimiento social es un modelo de negocio que brinda soluciones a problemáticas sociales y ambientales, al mismo tiempo que genera desarrollo económico y social en comunidades vulnerables". Y reforzando la opinión de otros autores, considera que "estas iniciativas se deben reconocer como una empresa, que genera utilidades buscando un bien para la comunidad. Ser emprendedor social no significa que se debe renunciar a ganar utilidades."⁹</p> <p>El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA también ha desarrollado este concepto como "uno de los procesos a través del cual se desarrolla la innovación social, caracterizándose</p> <p>⁶ Francisco J. Santos, María de la O Barroso y Carmen Guzmán. (2013). Op cit.</p> <p>⁷ Daniel Alonso-Martínez, Nuria González-Alvarez y Mariano Nieto. (2014). Emprendimiento social VS innovación social. Cuadernos Aragoneses de Economía. Volumen 24. Universidad de León. En: file:///C:/Users/inviado.tamayo/Downloads/2940-Text%20del%20art%20C3%A9Dulo-7066-1-10-20180319.pdf</p> <p>⁸ Francisco J. Santos, María de la O Barroso y Carmen Guzmán. (2013). Op cit.</p> <p>⁹ Andrés Santamaría. (2019). Ser un emprendedor social no significa que se debe renunciar a ganar utilidades. La República. En: https://www.larepublica.co/responsabilidad-social/ser-un-emprendedor-social-no-significa-que-se-debe-renunciar-a-ganar-utilidades-recon-2927272</p>
<p>por su focalización en la generación de soluciones a problemáticas sociales a partir del emprendimiento bajo modelos de negocio que garanticen su sostenibilidad económica y social, empoderando a las comunidades receptoras de la innovación como sujeto activo en el ciclo de desarrollo del emprendimiento."¹⁰</p> <p>En conclusión, todos los estudios mencionados coinciden en que un emprendimiento social, ya sea liderado por una persona o grupo de personas, tiene como objetivo dar soluciones innovadoras a los problemas sociales y ambientales de una población específica. Sin embargo, un factor clave, que genera la diferencia entre los autores está en su capacidad de autosuficiencia financiera, referida a la posibilidad de obtener ingresos (como los emprendimientos convencionales) para cumplir como su misión social.</p> <p>1.2 ACCIONES Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</p> <p>A nivel internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definen la ruta de acción hacia la cual la sociedad en general debe enfocar todos sus esfuerzos para construir un mundo más justo y sostenible. Los ODS son "un ambicioso conjunto de 17 Objetivos y 169 metas que se definieron y desarrollaron a través de un proceso participativo sin precedentes del que formaron parte los Estados Miembros de la ONU, las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas para abordar los grandes retos globales a los que nos enfrentamos hoy en día: desde la lucha contra la pobreza o el cambio climático hasta la educación, la salud, la igualdad de género, la paz y las ciudades sostenibles."¹¹Dado que su plazo de consecución se fijó para el año 2030, también se hace referencia a ellos como la Agenda 2030.</p> <p>Ésta gran apuesta mundial plantea que el desarrollo debe integrar el crecimiento económico, la justicia social y la gestión del medio ambiente. Además, se plantea la creación de una alianza mundial, en el que la responsabilidad en el cumplimiento de los ODS no es una responsabilidad exclusiva del Estado, y es más bien una alianza en la que todos los actores están llamados a contribuir.</p> <p>Es en este contexto, que los emprendimientos sociales juegan un rol importante debido a que se convierten en importantes aliados para dar solución a las crecientes demandas sociales en el mundo en un escenario en el que ha quedado en evidencia que los gobiernos del mundo no pueden actuar solos en la provisión de soluciones sociales, y</p> <p>¹⁰ Servicio Nacional de Aprendizaje. (2019). Innovación y emprendimiento social: alternativa de alto impacto para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para el país. En: http://www.fondobemordenier.com/SitePages/Emprendimientos%20Social.aspx</p> <p>¹¹ Observatorio de Cooperación Descentralizada y UCLG Learning. (2019). Localizando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): herramientas para la transformación local. Introducción a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p>	<p>que existen un número creciente de actores que pueden hacerlo de una manera más eficiente.</p> <p>Así, diferentes iniciativas han sido desarrolladas en otros países con la finalidad de apoyar y visibilizar el apoyo de emprendimiento social. En el caso de Reino Unido han sido promulgadas leyes que reconocen y promueven la participación de emprendimientos sociales. En el año 2004 se reconocieron las Compañías de Interés Comunitario (CIC) comúnmente y se regularon posteriormente por el Reglamento de Compañías de Interés de la Comunidad 2005. Posteriormente, en el año 2012 en este país, la Ley de Valor Social impulsó la demanda y consumo del gobierno de los servicios prestados por las empresas sociales del país.</p> <p>De igual forma, existen experiencias de países que se han propuesto identificar, involucrar y promover el desarrollo de emprendimientos sociales. Tal es el caso de los Asia Pacific Enterprise Awards (APEA), un prestigioso concurso realizado desde el 2007, en el que participan 14 países de la región, con la finalidad de reconocer a los mejores emprendimientos sociales en Asia.¹²</p> <p>También se han creado campañas de sensibilización que han ayudado a identificar, involucrar y promover innovadores sociales, emprendedores y científicos que contribuyen a resolver problemas sociales. Algunos casos son los Thai Enterprise Awards en Tailandia, y los Social Value Awards en el Reino Unido.</p> <p>Por otra parte, algunos gobiernos se encuentran comprometidos en financiar la incubación y aceleración de las empresas sociales, tal es el ejemplo del Social Incubator Fund en el Reino Unido y el Seoul Creative Lab en Corea del Sur. Finalmente, otros se han centrado en apoyar la capacitación y desarrollo de capacidades de los emprendedores sociales, que es el caso del Programa de Jóvenes Emprendedores Sociales en Corea del Sur y Egipto, o el Programa de Empresas Sociales de Malasia.</p> <p>1.3 INSTITUCIONALIDAD Y ACCIONES EN INNOVACIÓN SOCIAL</p> <p>El Gobierno Nacional ha tenido un enfoque más orientado a la innovación social. Si bien la mayoría de documentos de política pública de Ciencia, Tecnología e Innovación (CT+I) le asignan de alguna forma objetivos sociales a la innovación, es el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" el primer documento de política pública en Colombia que trata de manera directa el tema al proponer una definición de Innovación Social - IS que se enfoca en la solución de problemas sociales, económicos o medioambientales mediante la interacción entre diversos actores que se suman en un proceso de diseño e implementación de ideas y proyectos que resultan en alternativas</p> <p>¹² Ver, Asia Pacific Enterprise Awards disponible en https://apea.asia/thailand/</p>

<p>que son más efectivas, eficientes y sostenibles que las soluciones existentes (DNP, 2011)¹³.</p> <p>Así, desde el año 2010 la Alta Consejería Presidencial para Prosperidad Social propuso formular una política pública de Innovación Social (IS) que contribuyera con el desarrollo de los sectores más pobres del país. Es desde entonces, que el tema se ha venido consolidando en la agenda pública y permeando a otros sectores, lo que a su vez es causa que organizaciones internacionales dedicadas a la IS como Acumen Fund, Sistema B y Socialab, entre otras, hayan llegado a Colombia atraídas por la favorabilidad política, social y cultural para el desarrollo de proyectos de innovación y/o emprendimiento social (BID, 2015).¹⁴</p> <p>Uno de los logros más importantes de esta institucionalidad fue la creación por parte de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE) en el 2011, del Centro de Innovación Social (CIS) que tuvo como propósito reunir a diferentes actores que generan soluciones innovadoras, pertinentes, sostenibles, y escalables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población en situación de pobreza extrema; y un referente en el gobierno de soluciones innovadoras que mejoran la calidad de vida de la población en situación de pobreza extrema.</p> <p>Sin embargo, fue hasta el año 2012 que se inició un proceso de articulación entre el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias, y el Centro de Innovación Social – CIS de la ANSPE, para definir una política pública de Innovación Social.</p> <p>Hacia el año 2013 se creó el Nodo Nacional de Innovación Social (NNIS) para que, en conjunto con las otras Entidades, gestionaran acciones que permitieran desarrollar dicha política. Sin embargo, aunque se llevaron a cabo una serie de mesas técnicas, talleres e incluso el montaje de una plataforma web para formular la ruta que definiría el documento, éste quedó en un borrador que se pretendía fuera discutido en el PRECONPES del 2015.</p> <p>En el documento de Política Pública de IS (PPIS) se reconocía que la innovación social contribuía a la transformación social del país y se definían seis (6) lineamientos que permitirían alcanzar el objetivo central de la política al <i>"promover la inteligencia colectiva entre la comunidad y los sectores privado, social y público; incorporar la Innovación Social</i></p> <p>¹³ Departamento Nacional de Planeación. (2013). Bases conceptuales de una política de Innovación Social. En: http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/11146/285/1/059-Bases%20conceptuales%20de%20una%20pol%20de%20innovaci%20social%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p> <p>¹⁴ Laura Villa y Jenny Melo. (2015). Panorama actual de la innovación social en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo. En: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-actual-de-la-innovaci%C3%B3n-social-en-Colombia.pdf</p>	<p><i>como enfoque de gestión pública; desarrollar entornos territoriales favorables para la Innovación Social; fomentar y fortalecer dinámicas culturales relacionadas con la Innovación Social; desarrollar servicios de soporte públicos y privados y fortalecer la gestión del conocimiento en torno a la Innovación Social.</i>"¹⁵</p> <p>Hoy en día, algunas acciones específicas en el tema de Innovación Social, han sido designadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, como entidad líder en la formulación, adopción, dirección, coordinación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado.¹⁶</p> <p>De manera específica tiene entre sus funciones la de <i>"promover la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la inclusión social y productiva de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia."</i>¹⁷ Razón por la cual el Grupo de Innovación Social de la entidad se encarga de crear productos, estrategias y servicios, que generan impacto positivo en las personas y comunidades vinculadas con la entidad y que se desarrollan a partir de procesos participativos con los diversos actores involucrados.</p> <p>Teniendo en cuenta el trabajo ya desarrollado por el DPS en la generación de un impacto social en la comunidad, el involucramiento de ésta y otros actores en los proyectos pilotos de innovación social, así como ser la entidad encargada de la formulación y ejecución de políticas y programas de inclusión social, este proyecto de ley plantea que sea la entidad llamada a liderar los temas de emprendimiento social en el país.</p> <p>Así también, otras entidades como la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias¹⁸, ha tenido alguna incidencia en la promoción y generación de ingresos y la inclusión social y productiva de la población a través del emprendimiento solidario bajo su misión institucional de fomentar y fortalecer las organizaciones solidarias en Colombia, que incluye a cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, fundaciones, asociaciones, corporaciones, organismos comunales y grupos de voluntariado.</p> <p>¹⁵ Ibid</p> <p>¹⁶ Artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.</p> <p>¹⁷ Artículo 4 del Decreto 2094 de 2016.</p> <p>¹⁸ En: https://www.orgsolidarias.gov.co/la-entidad/qui%3CA9nes-somos</p>
<p>1.4 FONDOS Y PROGRAMAS DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO</p> <p>El país ha realizado importantes acciones para la promoción y el fortalecimiento del emprendimiento convencional, liderados por instituciones como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).</p> <p>De acuerdo con el Global Entrepreneurship Monitor (2020)¹⁹, el emprendimiento es uno de los pilares del crecimiento económico del país, que tiene como eje de acción el fortalecimiento de las entidades gubernamentales como: iNNpulsa, SENA, Aldea, Apps.co, y el Fondo Emprender. Adicionalmente, en las principales ciudades del país, el ecosistema emprendedor ha sido apoyado por las cámaras de comercio, universidades, autoridades locales junto con incubadoras, ángeles inversionistas, aceleradoras, y laboratorios de innovación. Sin embargo, aún existen importantes desafíos asociados a procedimientos regulatorios costosos, altos impuestos y falta de financiamiento para nuevos emprendedores. Para hacer frente a estos desafíos es importante desarrollar mejores opciones financieras para los emprendedores; ajustar los incentivos fiscales para los nuevos emprendedores; revisar los procedimientos legales necesarios para operar un nuevo negocio; desarrollar apoyo institucional para los emprendedores en etapa temprana; y mejorar la calidad de la educación empresarial.</p> <p>El Fondo Emprender, creado por el Gobierno Nacional a través de la Ley 789 de 2002, es un fondo de capital semilla adscrito al SENA, para financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones de aprendices, practicantes universitarios o profesionales que tengan constituida su persona jurídica legalmente y que se encuentren interesados en iniciar un proyecto empresarial. En ese sentido, el Fondo Emprender facilita el acceso a capital semilla para que los beneficiarios cuenten con los recursos necesarios para la etapa inicial de sus proyectos.</p> <p>El acompañamiento del SENA incluye aspectos tales como la formulación del plan de negocio, que implica apoyo en la modelación de la idea previo a su presentación a la convocatoria. Una vez se han asignado los recursos se proporciona seguimiento, acompañamiento y asesoría en su ejecución.</p> <p>Por otra parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) brinda asesoría y capacitación a emprendedores en desarrollo de la cultura empresarial y exportadora, sus servicios se ofrecen a través de programas como: La Semana del Empresario y el</p> <p>¹⁹ Global Entrepreneurship Monitor. (2019). 2019/2020 Global Report. En: file:///C:/Users/Invitado/tamayo/Downloads/gem-2019-2020-global-report-1582625393.pdf</p>	<p>Exportador, El Plan Padrino, Jóvenes Emprendedores y los Consejos Regionales de Apoyo a las Pymes, entre otros.²⁰</p> <p>Así también, Innpulsa, adscrita a MINCIT y creada en el 2012 para promover el emprendimiento, la innovación y la productividad como ejes para el desarrollo empresarial y la competitividad de Colombia, tiene como principal objetivo acelerar el crecimiento de las empresas, lo cual incluye el acompañamiento de la empresa para superar los obstáculos que le impiden crecer, encontrar financiación para generar un mayor crecimiento, y dinamizar los entornos regionales de innovación y emprendimiento. De manera particular, desde el año 2019 tiene una línea de acción enfocada en el emprendimiento social, que apoya emprendimientos de población vulnerable y víctima del conflicto armado en diferentes frentes como la agregación de valor a productos y comercialización de éstos, la provisión de capital semilla y apoyo en etapas tempranas de desarrollo de dichos emprendimientos.</p> <p>Otra iniciativa reciente en este campo, es la del proyecto de incubadora para emprendimientos C Emprende, inspirada en la experiencia francesa de Station F, una plataforma de apoyo al emprendimiento que articulará diferentes actores, como el Gobierno, las empresas privadas, la academia, los inversionistas, en un mismo ecosistema colaborativo de emprendimiento. C Emprende <i>"contará con programas de incubación y aceleración, promoverá la movilidad de recursos, facilitará el intercambio de conocimientos entre actores nacionales e internacionales y propiciará el trabajo en líneas temáticas de interés estratégico para el país como inteligencia artificial, govttech, fintech, salud, educación e industrias naranjas."</i>²¹ Para el 2022 se espera contar con 24 sedes de este tipo de centros en todo el país que integrarán la labor de cámaras de comercio y universidades regionales, quienes han sido aliados claves en el asesoramiento y acompañamiento a los empresarios que requieren recursos para el crecimiento de su negocio.</p> <p>El interés del Gobierno en el apoyo a los emprendimientos es evidente en Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que plantea el apoyo al emprendimiento y la productividad con el objetivo desarrollar una economía dinámica, incluyente y sostenible. Así, entre las acciones concretas se encuentran "la reducción de costos para la formalización, el</p> <p>²⁰ Revista Portafolio. (2016). Apoyo al emprendimiento colombiano desde todos los niveles. En: https://www.portafolio.co/negocios/emprendimiento/apoyo-emprendimiento-colombianos-500697</p> <p>²¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2019). Gobierno Nacional presenta C Emprende, el campus latinoamericano para el desarrollo de emprendimientos e innovaciones. En: http://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/gobierno-nacional-presenta-c-emprende-el-campus-la</p>

<p>incremento de los beneficios de ser formal y mejoramientos en la Inspección, Vigilancia y Control.²²</p> <p>En opinión de la organización RECON, ²³ "si bien el PND 2018-2022 destinó 27,1 billones de pesos para el fortalecimiento del emprendimiento en su primer año, la ausencia de una diferenciación entre las iniciativas de emprendimiento que generan impactos sociales y ambientales positivos y otros tipos de emprendimiento (como el emprendimiento de subsistencia o rutinario), ha derivado en la ausencia de un esfuerzo normativo o de política pública para incentivar esta clase de proyectos. El 61,2% de los emprendimientos sociales del país trabajan de manera informal debido a la ausencia de una apuesta de simplificación o incentivos tributarios que beneficien particularmente emprendimientos que contribuyen a dinamizar la economía a la vez que apoyan los grandes cambios sociales y ambientales del país."</p> <p>Teniendo en cuenta la existencia de diferentes fondos y programas del Gobierno Nacional para el apoyo y consolidación de emprendimientos, la presente ley busca apoyarse en la experiencia de algunas entidades nacionales para generar un reconocimiento del emprendimiento social en la agenda pública nacional, brindar un mayor apoyo en la identificación, creación, incubación y aceleración de los emprendimientos sociales así como la formulación de nuevas acciones para su promoción y fortalecimiento.</p> <p>1.5 PANORAMA GENERAL DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL EN COLOMBIA</p> <p>Partiendo de un concepto clave de emprendimiento, de acuerdo con el Global Entrepreneurship Monitor (2020) ²⁴ los emprendedores tienen el potencial de proveer soluciones a los desafíos, pero también necesitan ser apoyados y recompensados. Esto requiere de un entendimiento de sus motivaciones para emprender, sus actitudes, habilidades y comportamientos. En ese sentido, los hacedores de políticas, deberían alinear el trabajo de los emprendedores con las prioridades nacionales y remover las barreras que éstos enfrentan.</p> <p>De acuerdo con esta organización, en un análisis del emprendimiento en 50 países del mundo, publicada en su Reporte Global 2019-2020, se identificó que la creación de riqueza no es la única fuente de motivación para emprender y que, por el contrario, una motivación importante es hacer una diferencia en el mundo. Esto se podría relacionar</p> <p><small>²² Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Nacional de Desarrollo promoverá el fortalecimiento empresarial. En: https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-promover%C3%A1-el-fortalecimiento-empresarial.aspx</small></p> <p><small>²³ Andrés Santamaría. (2019). Impulso al Emprendimiento Social en Colombia.</small></p> <p><small>²⁴ Global Entrepreneurship Monitor (2020). Op cit</small></p>	<p>directamente con una tendencia creciente en los emprendedores sociales, que buscan un compromiso social, ambiental y con la comunidad.</p> <p>En el país, debido a la falta de una política y lineamientos que aborden el tema del emprendimiento social, no es posible contar con cifras oficiales que brinden un panorama general. Un gran esfuerzo ha sido realizado por RECON, que en un estudio publicado en noviembre de 2018 realizaron una encuesta a 500 emprendedores sociales del país, de los aproximadamente 3.000 que han identificado en el país, se obtuvieron los siguientes hallazgos:²⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Colombia existe una gran capacidad de innovación social en todos los departamentos. • El emprendimiento social en Colombia no es reconocido como un modelo de negocio. • La falta de políticas públicas y normatividad asociada a impulsar y hacer sostenible el emprendimiento social en Colombia genera que: <ul style="list-style-type: none"> - El 62% de los emprendimientos sociales no están constituidos formalmente. - El 66% de éstos no son sostenibles y no han logrado comercializar un producto u ofrecer un servicio. - No existen programas de formación por parte del Estado orientados a promover y fortalecer emprendimientos sociales y los existentes están más enfocados al emprendimiento convencional. - El 100% de estas iniciativas brindan oportunidades de transformación social • El 89% de los emprendimientos sociales no han acudido al sistema financiero. • Los emprendedores sociales son en su mayoría (575) adultos jóvenes entre los 25 y 34 años. • La situación histórica del conflicto ha sido un gran impulsor de los emprendimientos sociales en el país. • El 50,6% de los emprendimientos sociales son liderados por hombres y el 49,9% por mujeres. • El 65,8% de los emprendedores sociales del país reciben menos de un salario mínimo mensual legal vigente. • Los emprendedores sociales son personas profesionales, formadas, preparadas y capacitadas para desarrollar sus actividades sociales desde su campo de expertise. <p><small>²⁵ RECON Colombia. (2018). Informe de Resultados: el emprendimiento social en Colombia. Primera encuesta de emprendimiento social. En: https://drive.google.com/file/d/1i1WY1UgrsYj9tEGfRZBRU0oZUP3aEWS/view</small></p>
<p>Los resultados de este estudio demuestran por un lado, una alta vocación y motivación por los emprendimientos sociales en el país, pero también plantea la necesidad de superar las barreras de acceso como la existencia de un diagnóstico del emprendimiento social en el país, de un marco normativo, la formalización de los emprendimientos sociales, líneas de apoyo gubernamentales específicas, optimización de los recursos para facilitar su acceso a éstos, mejorar las condiciones de los emprendedores y convertirlos en organizaciones auto sostenibles.</p> <p>II. MARCO NORMATIVO</p> <p>NACIONAL</p> <p>Dentro de la normatividad vigente para el emprendimiento en Colombia se resaltan las siguientes disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de Colombia <p>Artículo 38: Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.</p> <p>Artículos 333: La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.</p> <p><u>La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial (...). (subrayado nuestro)</u></p> <p>La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Se establece de manera explícita un Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad que permita la formalización del emprendimiento, el acceso a financiamiento, el acompañamiento, el diseño e implementación de una política nacional, ampliar y facilitar el acceso a los servicios para emprendedores, la activación de la Ventanilla Única Empresarial, las reformas a las tarifas de registro, entre otras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 789 de 2002. Por medio de la cual se crea el Fondo Empezar financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales. • Ley 1014 de 2006. Por la cual se dictan normas para el fomento a la cultura del emprendimiento. Se determina entre otras, establecer mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de instrumentos de fomento productivo, se crea la Red Regional para el Emprendimiento y formación para el emprendimiento. <p>III. IMPACTO FISCAL</p> <p>El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.</p> <p>IV. CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto y con el ánimo de reconocer y fortalecer el emprendimiento social en el país, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>Soledad Tamayo Tamayo Senadora de la República</p>

<p>En calidad de coautores los siguientes Congresistas:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  Nora María García Burgos Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  Myriam Alicia Paredes Senadora de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Diela Liliana Benavides Solarte Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center;">  Nidia Marcela Osorio Representante a la Cámara </div> </div>	<div style="text-align: center;">  SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES </div> <p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 014/20 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL EN EL PAÍS”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por las Honorables Senadoras SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, NORA MARÍA GARCÍA BURGOS, MYRIAM ALICIA PAREDES; y las Honorables Representantes DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE, NIDIA MARCELA OSORIO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ARTURO CHAR CHALJUB SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
---	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020 SENADO</p> <p>“Por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la Colombia</p> <p style="text-align: center;">Decreta:</p> <p>Artículo 1°: Objeto de la ley. Crease el Banco de Tiempo y Voluntariado a nivel nacional con la finalidad de generar espacios en los cuales las Organizaciones de Voluntariado - ODV, las Entidades con Acción Voluntaria – ECAV; las empresas, fundaciones, asociaciones, organizaciones que realicen acciones de voluntariado y los voluntarios informales, puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios como voluntarios y en esa medida puedan ser asignados de acuerdo a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>El Banco de Tiempo y Voluntariado permitirá fortalecer y se articulará con el Sistema Nacional de Voluntariado - SNV creado mediante el artículo 9° de la Ley 720 de 2001.</p> <p>Parágrafo 1°. La asignación de servicios ofrecidos por los voluntarios, por ningún motivo podrá hacerse a personas naturales, se realizarán exclusivamente a través de la plataforma virtual, que se crea en el artículo 2° de la presente ley y los mismos serán totalmente gratuitos.</p> <p>Parágrafo 2° En ningún caso las labores prestadas a través del Banco de Tiempo y Voluntariado podrán constituir una relación laboral.</p>	<p>Artículo 2°: Plataforma Tecnológica. El Ministerio de Trabajo, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, creará y administrará una plataforma tecnológica con la finalidad que las Organizaciones de Voluntariado - ODV, las Entidades con Acción Voluntaria - ECAV; las empresas, fundaciones, asociaciones, organizaciones que realicen acciones de voluntariado y los voluntarios informales, puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios y quienes demandan conocimiento, experiencia y servicios, puedan publicar sus necesidades.</p> <p>A partir de los datos suministrados por los oferentes de conocimiento, experiencia y servicios y de los demandantes, la plataforma habilitará el contacto entre uno y otros, para alcanzar la recíproca aceptación.</p> <p>Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias deberá recibir, verificar y consolidar la información del Banco de Tiempo y Voluntariado y coordinar con el DANE el análisis y la elaboración de indicadores que permitan cuantificar el impacto de la acción voluntaria en el país.</p> <p>Artículo 3°: Requisitos y derechos de los participantes del Banco de Tiempo y Voluntariado. El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, establecerá el procedimiento, requisitos y derechos para quienes oferten y demanden conocimiento, experiencia y servicios a través del Banco de Tiempo y Voluntariado.</p> <p>Artículo 4° : Apoyo Territorial. Las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales directamente o a través de los consejos municipales y departamentales de voluntariado, donde se hayan constituido, se encargarán de apoyar a las Organizaciones de Voluntariado - ODV, las Entidades con Acción Voluntaria - ECAV; las empresas, fundaciones, asociaciones, organizaciones que realicen acciones de voluntariado y los voluntarios informales, que deseen postularse al Banco de Tiempo y Voluntariado, así como a quienes demanden los servicios de éste.</p> <p>Artículo 5°: Fondos y Programas Públicos. Las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV); las empresas, fundaciones, asociaciones, organizaciones que realicen acciones de voluntariado y los voluntarios informales que deseen acceder a fondos públicos y proyectos del Gobierno Nacional destinados a fortalecer el voluntariado en el país, deberán estar registrados y prestar servicios previamente a través del Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado.</p> <p>Artículo 6°: Validación de aportes al Banco de Tiempo y Voluntariado. Las horas que los voluntarios aporten al Banco de Tiempo y Voluntariado, serán certificadas por el Ministerio de Trabajo y las mismas serán validadas como experiencia profesional hasta</p>
--	---

un máximo de 6 meses, de conformidad con la reglamentación que se expida para tal efecto.

Artículo 7°: Reconocimiento al Voluntariado. En el marco del día internacional del voluntariado, decretado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de diciembre de cada año, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, reconocerá la labor realizada por las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV); las empresas, fundaciones, asociaciones, organizaciones que realicen acciones de voluntariado y los voluntarios informales que se haya destacado durante el año inmediatamente anterior, por sus aportes al Banco de Tiempo y Voluntariado.

Artículo 8°: Difusión y publicidad. El Ministerio de Trabajo, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, desarrollará en forma amplia y permanente, una estrategia de difusión a nivel nacional, de los beneficios, servicios y funcionamiento del Banco de Tiempo y Voluntariado.

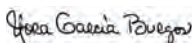
Artículo 9°: Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República

En calidad de coautores los siguientes Congresistas



Nora García Burgos
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa tiene como principal objetivo crear el Banco de Tiempo y Voluntariado a nivel nacional con la finalidad de generar espacios en los cuales los ciudadanos puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios como voluntarios y en esa medida puedan ser asignados de acuerdo a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil.

El voluntariado contribuye a la sociedad en aspectos económicos y sociales. Para el año 2001 se constituyeron más de 125 comités de voluntariados en todo el mundo quienes iniciaron los procesos de visibilización de la labor del voluntariado en sus países de origen. Es así como a partir de este año diferentes gobiernos comenzaron a reconocer la necesidad de implementar una agenda legislativa y de política pública que incluyera el voluntariado. En general las leyes y políticas se concentran en definir la figura para promoverla. Tal es el caso de la legislación adoptada en Polonia, Hungría, Letonia, Macedonia, Croacia, Filipinas, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Nicaragua, Argentina, Brazil, Uruguay y Bolivia¹.

Para el caso particular de América Latina, el voluntariado funciona como proveedor de servicios, pero además como elemento de transformación social, política y económica². Ello implica que el voluntariado desempeña un rol importante en diferentes componentes que abarcan desde la lucha contra la pobreza, salud, equidad de género y en términos generales la lucha por una mejor sociedad.

Si bien, cada marco legal se adapta a las tradiciones e instituciones de cada uno de los países cómo se abordará más adelante, es preciso preguntarse cuáles son los motivos de fondo que tiene un Estado para apoyar la labor que desarrollan los voluntariados.

¹ UN Voluntarios. (2009). Leyes Y Políticas Afectando Voluntariado Desde 2001. En: <https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Volunteers/VolunteerismLaws2001.pdf>
² Perold y Tapia. (2007). Servicio Civico y Voluntariado en America Latina y El Caribe. Servicio Consulta/ Servicio Civico Y Voluntariado. Volumen 2. Buenos Aires: Centro Latinoamericano y de Aprendizaje y Servicio Solidario.

2. GENERALIDADES DEL VOLUNTARIADO

De acuerdo con la Ley 720 de 2001 el voluntariado es "el conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario.

Esta ley también define a un voluntario como "toda persona natural que libre y responsablemente, sin recibir remuneración de carácter laboral, ofrece tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común en forma individual o colectiva, en organizaciones públicas o privadas o fuera de ellas."

Otras organizaciones que han sido muy activas en promover el voluntariado en el mundo también han creado su propia definición con base en diferentes criterios. Tal es el caso de la Oficina de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2017)³, la cual cual lo ha definido como "una práctica social que nace de tu compromiso con el entorno en el que te desenvuelves, así como de un rol activo y crítico con la realidad que te rodea." A diferencia de cualquier otro oficio, éste depende sobre todo de los valores que lo animan y de otros que se transmiten durante su ejecución como el sentido humanitario, la solidaridad, el altruismo y empatía, la generosidad, la sensibilidad, la constancia.

Oxfam reconocido movimiento global para encontrar soluciones duraderas a la injusticia de la pobreza, y que cuenta con el apoyo de personas voluntarias en todo el mundo, también se ha referido al voluntariado, recogiendo lo establecido por la ley española 45 de 2015 en la que se considera voluntariado "todas aquellas acciones de interés general que contribuyen a enriquecer la calidad de vida de la sociedad en general y preservar el medio ambiente. Son acciones llevadas a cabo por individuos físicos y, en definitiva, deben cumplir con una serie de condiciones: tener una naturaleza solidaria, deben realizarse libremente y voluntariamente por la persona, sin imposición u obligatoriedad de ningún agente u organización, no perciben retribución salarial ni ninguna otra de tipo material, deben ser efectuadas dentro de una organización de voluntariado en el territorio o fuera de él, las actividades que no precisen asistencia física de la persona, como por ejemplo las que se realizan por medio de las TIC pero que estén vinculadas a organizaciones de voluntariado, también se incluyen dentro de esta categoría.

³ Acnur. (2017). ¿Qué es el trabajo voluntario y cuáles son sus características?. En: <https://eacnur.org/blog/trabajo-voluntario-cuales-caracteristicas/>

Dependiendo del tipo de personas que lo realizan, quienes lo promueven y sus líneas de acción, entre otros aspectos, los voluntariados se pueden clasificar en⁴:

- **Voluntariado Juvenil:** una forma de participación de los jóvenes en la sociedad mediante acciones de carácter altruista y solidario, que se lleven a cabo a través de organizaciones y con arreglo a programas o proyectos concretos, se constituye en una alternativa de uso del tiempo y participación para el cambio social (Pasquinielli, 1989).
- **Voluntariado Corporativo:** es el conjunto de actividades promovidas y facilitadas por la empresa con el fin de crear y sostener (brindando recursos económicos, humanos y tecnológicos) un canal de participación de los empleados para que, en calidad de voluntarios, brinden su tiempo, capacidades y talentos a diferentes organizaciones sociales (Conexión Colombia, 2012).
- **Voluntariado Estatal:** es el conjunto de actividades de interés general realizadas por personas convocadas por un ente público nacional o internacional, de manera libre y voluntaria, sin recibir remuneración de carácter laboral. Quedan excluidas de esta definición las prácticas de servicio social obligatorio que sean requisito por ley o para recibir algún beneficio particular. (Ponencia Proyecto de ley 03, 2014).
- **Voluntariado solidario:** corresponde a las expresiones de voluntariado canalizadas a través de organizaciones formales sin ánimo de lucro que concentran la participación de los ciudadanos en temas específicos de asistencia social y de implementación de políticas sociales de desarrollo (Rodríguez, 1999).
- **Voluntariado de Ayuda Humanitaria:** corresponde a las movilizaciones de la sociedad civil orientadas a generar una respuesta inmediata y efectiva durante episodios de emergencia que comprometen la supervivencia humana tales como: desastres naturales, conflictos armados, condiciones humanas apremiantes (hambres, enfermedades), entre otras formas de emergencia humanitaria, como el programa de Voluntariado de las Naciones Unidas VNU, (Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas -VNU, 2011).
- **Voluntariado Universitario:** Corresponde a un ejercicio amplio de acción de voluntariado, impulsada por los miembros de la comunidad universitaria en especial los jóvenes, haciendo uso del ejercicio de su autonomía desde una perspectiva de política institucional. Estas acciones van encaminadas a la constitución de canales (puentes) de participación en la construcción de oportunidades de desarrollo y cooperación a nivel comunitario desde las universidades (Arias, 2008).

⁴ UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. (2009). Impacto del voluntariado en Colombia. Recorrido histórico y medición de su incidencia en el Producto Interno Bruto del País En: <https://www.urosario.edu.co/getmedia/d2653f94-96b2-440c-9899-1167e84e2d14/Voluntariado-en-Colombia>

<ul style="list-style-type: none"> • Voluntariado Comunitario: promoción y participación en movimientos cívicos y colectivos con diferentes fines: el ocio como elemento de crecimiento personal y colectivo, con la ocupación creativa del tiempo libre, participación ciudadana en el ámbito de la educación, difusión, recuperación y conservación de las identidades culturales, movimientos vecinales, voluntariado cívico, consumo responsable. • Voluntariado en exclusión social: promoción y defensa de derechos de colectivos en situación o riesgo de exclusión (infancia, inmigrantes, personas mayores, jóvenes, mujeres, reclusos/as, minorías étnicas, etc.), colaborando en los servicios básicos y promoviendo la reinserción. • Voluntariado en cooperación al desarrollo: fomento y promoción de programas de educación, medio ambiente, lucha contra la pobreza, derechos humanos y sanitarios, contribuyendo a la corresponsabilidad de un único mundo. • Voluntariado y discapacidad: Prevención, tratamiento y rehabilitación, colaborando en la erradicación de discriminaciones y favoreciendo la inclusión en la sociedad . • Voluntariado medioambiental: campañas de sensibilización, protección, denuncia contra actuaciones que dañan el medio ambiente: Elaboración de alternativas concretas y viables. • Voluntariado en protección civil: respuesta a situaciones de emergencia, apoyando y realizando labores de ayuda inmediata. • Enfermedades y apoyo socio-sanitario: Voluntariado en entidades de personas afectadas por enfermedades, personas enfermas crónicas, sida, VIH, donación y trasplantes de órganos, asistencia domiciliaria, hospitalaria, promoción de la salud, etc. Adicciones, Dependencias: tabaquismo, drogadicción, alcoholismo, ludopatías. • Voluntariado en salud: Promoción de la salud, desarrollo de hábitos de vida saludables y respuesta a situaciones de necesidad sanitaria. • Voluntariado en derechos humanos: Apoyo y promoción de campañas y actividades en defensa de los derechos de las personas. • Voluntariado en adicciones y dependencias: Participación en programas de asistencia y apoyo a familias, en programas de reinserción y en campañas de información y sensibilización. <p>3. BENEFICIOS DEL VOLUNTARIADO</p> <p>Si bien, se sabe que el voluntariado tiene un gran valor para la sociedad y su contribución es invaluable, ha sido muy difícil cuantificar su valor en términos sociales y económicos.</p>	<p>Sobre el particular, en un estudio realizado por Cristian Iván Hernández (2016)⁵, se establece que hay tres principales tipos de impactos del trabajo voluntario: el económico, el social y el individual para el voluntario. Respecto al primer aspecto, se calcula que los trabajadores voluntarios realizan una contribución de 400 mil millones a la economía mundial y que el valor de la contribución en tiempo de trabajo voluntario, es alrededor del doble del valor de la contribución en dinero (VNU, 2011).</p> <p>El segundo impacto adicional del trabajo voluntario es a la sociedad, y corresponde al efecto que tiene la naturaleza del trabajo voluntario en las fallas de mercado y la provisión de bienes públicos y en el que sin eficiencia estatal, se vuelve fundamental el trabajo voluntario como uno de los mejores mecanismos para satisfacerlos.</p> <p>Como tercer impacto, el voluntariado trae una cierta cantidad de beneficios para el voluntario. Existen varias motivaciones para personas jóvenes en realizar un voluntariado, entre estas están la experiencia laboral, aprender nuevas habilidades, mejorar habilidades personales y practicar un idioma (Smith et al. 2010). Por otro lado, existe evidencia que indica que existen beneficios en la salud (tanto física como mental) por realizar voluntariado, así como una herramienta de satisfacción de necesidades de reconocimiento y autorrealización (Andrés Jovani, 2013).</p> <p>Por otro lado, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas - VNU (2015)⁶ se ha referido a las dificultades para la medición del valor generado por el voluntariado, lo que a su vez, impide que los ciudadanos y la sociedad en su conjunto inviertan lo que deberían en las actividades de los voluntarios, dados sus posibles beneficios sociales. El método más rudimentario para medir esos beneficios consiste en calcular el valor económico de los bienes y servicios que crean los voluntarios, es decir, el valor con respecto al PIB de los servicios voluntarios. Bajo este criterio, en un estudio de caso reciente sobre el Reino Unido, eso equivaldría como mínimo al 3,5% del PIB anual. Sin embargo, eso desestima el beneficio social, como beneficios personales a los participantes en la mejora de sus destrezas técnicas y sociales, así como un mayor bienestar. También se refiere al alivio de los costos para las arcas públicas (en el mantenimiento de los sistemas de seguridad social, salud y justicia penal) y una mayor participación ciudadana en la labor de las obras de beneficencia y el Estado.</p> <p>⁵ Cristian Iván Hernández Mateus. (2016). Teoría económica del voluntariado, valoración y ejercicio de promoción. Universidad de los Andes. En: https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/15267/u728914.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p> <p>⁶ Andrew G. Haldane. (2015). Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo: transformar la gobernanza. Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). En: https://www.unv.org/sites/default/files/21337%20-%20SWVR%20report%20-%20SPANISH%20-%20web%20single%20pages_1.pdf</p>
<p>De acuerdo con el autor, en lo que respecta a los gobiernos y las organizaciones públicas, el voluntariado no solo puede aliviar la carga de trabajo, sino también hacerlo de un modo favorable a la transparencia, la responsabilidad y rendición de cuentas, y la representatividad de tales actuaciones. Asimismo, mejoraría la eficiencia y la legitimidad de las actividades gubernamentales.</p> <p>Otro autores se han referido al voluntariado en América Latina. Al respecto, Kliksberg (2009)⁷ propone siete tesis sobre las perspectivas hacia los cuales puede y debe apuntar el voluntariado en esta región del mundo: primero, el voluntariado debe ser tenido en cuenta para temas como la reducción de la pobreza, la gestión de desastres o la inclusión social, al ser un productor de bienes y servicios sociales; segundo, el voluntariado es constructor de capital social, ya que contribuye a generar mayor confianza entre los miembros de una sociedad y mayor asociatividad; tercero, un Estado fuerte que apoye la participación y solidaridad de sus ciudadanos puede, gracias a este apoyo, enriquecer y complementar sus políticas sociales; cuarto, el trabajo voluntario, a diferencia de otro tipo de labores, trae consigo otro tipo de gratificaciones (psicológicas, espirituales, etc.), que, además, movilizan un sentimiento de responsabilidad por el otro; quinto, Está creciendo una nueva forma de voluntariado, constructor de ciudadanía y participación entre iguales; sexto, el voluntariado en esta región ha presentado avances significativos a pesar del poco interés y apoyo por parte de los Estados, donde las las políticas se han centrado en la regulación y control por encima de la promoción del voluntariado.; finalmente, ante los desafíos que afronta América Latina en materia social se requiere de un apoyo decidido de todos los actores sociales y políticos. En este panorama el voluntariado tiene mucho que decir y aportar.</p> <p>En conclusión, se ha demostrado que el voluntariado tiene grandes beneficios. En lo económico, al ser proveedor de bienes y servicios que pueden ser cuantificados; en lo social, al contribuir en la solución de los problemas sociales y ser un importante constructor de capital social, fundamentado en sentimientos de solidaridad y altruismo; y además genera beneficios personales para las personas que lo practican. Es por esta razón, que los Estados están llamados a jugar un rol más activo en su promoción, en su cuantificación y apoyo como un importante constructor de capital social.</p> <p>Desde su creación el Sistema Nacional de Voluntariado ha tenido avances importantes en la integración de nuevos actores, públicos y privados, en la construcción de espacios de cooperación y la promoción de la cultura voluntaria en el país. Actualmente existen "283 consejos municipales y 18 consejos departamentales y otros están en proyección de conformación"⁸. Sin embargo, existe una necesidad de un mayor apoyo técnico y</p>	<p>financiero para el funcionamiento del Sistema, la obligatoriedad del registro de Organizaciones de Voluntariado (ODV) las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales para obtener el panorama general de la acción voluntaria en el país y tomar acciones de mejora, un mayor involucramiento de las entidades territoriales y nacionales en el reconocimiento, seguimiento y supervisión al Sistema, la medición del impacto de la acción voluntaria en el país, entre otras acciones que permitan consolidar un Sistema Nacional de Voluntariado más robusto y con una mayor incidencia en la realidad del país.</p> <p>Hoy más que nunca, en medio de la coyuntura actual de declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el COVID-19, hay un llamado a la solidaridad y a aunar esfuerzos del sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil, academia y por supuesto los voluntarios para afrontar esta crisis. Pero también es necesario que esta ayuda se realice de manera articulada y coherente para que los resultados puedan ser acciones efectivas y oportunas. Es en este sentido, que necesitamos de un Sistema Nacional de Voluntariado fortalecido y capaz de actuar de manera coordinada y oportuna en los momentos de mayor crisis en nuestro país. Así, el objetivo de este proyecto de ley, es fortalecer el Sistema Nacional de Voluntariado existente y garantizar una mayor participación y apoyo de las entidades del Estado en su promoción y funcionamiento en el país.</p> <p>4. MARCO NORMATIVO</p> <p>4.1 Marco Internacional</p> <p>A continuación se relacionan las principales directrices internacionales y europeas adoptadas por diferentes organizaciones internacionales, particularmente las desarrolladas por Naciones Unidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución 52/17 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1997, se proclama el año internacional del voluntariado. • Resolución 1997/44 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas del 22 de julio de 1997, se impulsa una resolución con algunas recomendaciones a los Estados sobre la acción del voluntariado. • Resolución 55/57 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 4 de diciembre del 2000, recuerda las resoluciones anteriores sobre el "Año Internacional del <p>⁷ Referenciado por Cristian Iván Hernández Mateus. (2016). Op Cit</p> <p>⁸ John Alexander Galindo Vega. (2020). Video Institucional Sistema Nacional de Voluntariado.</p>

<p>Voluntariado" y recomienda que se fomente la participación de voluntarios en el desarrollo social. Al respecto la Asamblea dijo que: "Insta a los Estados a que promuevan, sobre todo durante el año, un entorno propicio para que se examinen a nivel nacional y local las características y tendencias de las actividades voluntarias en sus propias sociedades, comprendidos los principales problemas que el año puede ayudar a resolver, y a que incorporen el tema del voluntariado en las reuniones y encuentros de alto nivel que tengan lugar en 2001".</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución 39/2 de la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas del 23 de febrero del 2001, se vuelve a apoyar el voluntariado como fuerza económica importante. • Resolución 56/38 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 5 de diciembre del 2001, se dan otras recomendaciones sobre el voluntariado, se señala la manera en que los gobiernos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden apoyar el voluntariado y se exhorta a los Estados a tener en cuenta esta resolución. En el anexo de esta resolución se encuentra la más importante recomendación del "sistema normativo": <p>Se recomienda "(...) c) Marcos fiscales, legislativos y de otro tipo propicios, incluso para las organizaciones con base en la comunidad y las organizaciones sin fines de lucro dedicadas a actividades de voluntarios. i) Aprobación de leyes que actúen como incentivo. El objetivo es alentar o servir de inspiración a los ciudadanos para que presten servicios voluntarios, aunque la decisión queda en manos de la persona o la organización; también se pueden facilitar las actividades voluntarias de los empleados; j) Facilitar el establecimiento de alianzas con motivo de las actividades de la sociedad civil basadas en el servicio voluntario, que pueden incluir mecanismos para la planificación, ejecución y supervisión conjuntas y la incorporación de las actividades voluntarias de los empleados del sector privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución 57/106 de 2002 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas: Insta a los gobiernos a que, con el apoyo activo de los medios de difusión, la sociedad civil y el sector privado, observen el 5 de diciembre el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social e incluyan en sus campañas de divulgación actividades centradas en el seguimiento de los logros del Año Internacional de los Voluntarios; Reafirma la necesidad de reconocer y promover todas las formas de voluntariado como actividad que atañe y beneficia a todos los sectores de la sociedad, incluidos los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías y los inmigrantes, y los que se ven excluidos por razones sociales o económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 60/134 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Seguimiento de la observancia del Año Internacional de los Voluntarios: Invita a todos los interesados, especialmente del sector privado y de las fundaciones privadas, a apoyar el voluntariado como instrumento estratégico para fomentar el desarrollo económico y social, incluso mediante la expansión del voluntariado empresarial; alienta a los gobiernos a establecer asociaciones con la sociedad civil a fin de crear un potencial de voluntariado en el plano nacional, dada la importante contribución que el voluntariado aporta al cumplimiento de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio. • Resolución 63/153 de 2008, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social: Alienta a los gobiernos a establecer asociaciones con la sociedad civil a fin de crear un potencial de voluntariado en el plano nacional, dada la importante contribución del voluntariado al cumplimiento de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio. <p>4.2 Experiencias Internacionales</p> <p>Teniendo en cuenta el potencial del voluntariado para genera un impacto social y económico en los países donde está siendo implementado, a continuación se detallan algunas de las iniciativas para su promoción y apoyo compiladas por UN Volunteers⁹:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Centros o Consejos Nacionales de Voluntarios facilitan los contactos entre el gobierno y la sociedad civil, y han sido adoptados tanto en países que han implementado leyes y políticas de voluntariado como en aquellos que no lo han hecho. Un centro nacional de voluntariado puede ser un mecanismo eficaz para promover el voluntariado y mejorar la experiencia de voluntariado tanto para los voluntarios como para las organizaciones a las que sirven. Sirve para promover y facilitar el voluntariado, proporcionar información, capacitación, educación y unir los servicios de los voluntarios con las organizaciones de la sociedad civil en varios países. <p>Se ha implementado en diferentes países como Australia, Argentina, Barbados, Brasil, Croacia, Chipre, Egipto, El Salvador, Líbano, Luxemburgo, Madagascar, Perú, Corea del Sur, Ucrania, Emiratos Arabes Unidos y Zambia. Sólo en Tailandia, se establecieron más de 75 centros, uno para cada provincia del país. Los propósitos,</p> <p><small>⁹ Un Voluntarios. (2009). Leyes Y Políticas Afectando Voluntariado Desde 2001. En: https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Volunteers/VolunteerismLaws2001.pdf</small></p>
<p>responsabilidades y estructuras de estos organismos difieren y dependen de las razones de su establecimiento y de las funciones que desempeñan. En general, son responsables de la aplicación de una ley o política y de la coordinación de las actividades relativas a la promoción del voluntariado. A menudo están compuestos por representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, asegurando así que diferentes necesidades y posiciones estén representadas y consideradas en la implementación de las actividades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Voluntariado de Croacia (2007) creó una Junta Nacional para el Desarrollo del Voluntariado con el fin de posicionar a los voluntarios en la sociedad, así como generar nuevas regulaciones para las actividades de voluntariado. La Junta está compuesta por diecinueve personas: seis del gobierno, siete de la sociedad civil y otros seis expertos de la academia. • El Consejo de Desarrollo del Voluntariado de Inglaterra colabora con el gobierno y los partidos de oposición para dirigir la política gubernamental y la acción comunitaria en el campo del voluntariado. • La Agencia Nacional de Coordinación del Servicio de Voluntarios de Filipinas es responsable de aplicar la Ley de institucionalización de una estrategia para el desarrollo rural y el fortalecimiento del voluntariado (2006) mediante la revisión y formulación de políticas y directrices relativas al servicio nacional de voluntariado y la prestación de servicios técnicos y asistencia para el fortalecimiento de capacidades de los voluntarios y las organizaciones de voluntarios. • El Consejo Nacional de Voluntariado del Líbano facilita el contacto y la coordinación entre todos los ministerios gubernamentales, la oficina del Primer Ministro y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para promover el voluntariado en todo el país. El comité está compuesto por 26 personas procedentes de ministerios gubernamentales, OSC internacionales y nacionales, universidades importantes y las Naciones Unidas. <p>En términos generales estas experiencias internacionales han demostrado que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las leyes y políticas de voluntariado se han utilizado como parte de programas más amplios que abordan cuestiones específicas identificadas como prioridades nacionales (por ejemplo, reducción de la pobreza, prevención del VIH/SIDA, reconstrucción posterior a los conflictos, salud y educación). • Muchos países han establecido centros o consejos nacionales de voluntariado que promueven y facilitan el voluntariado y proporcionan información, capacitación, educación y servicios de unión entre los voluntarios con las OSC en todo ese país o región. 	<p>4.3 Marco Nacional</p> <p>4.3.1 Situación del Voluntariado en Colombia</p> <p>En Colombia existen un gran número de organizaciones de voluntariado que agrupan y apoyan el desarrollo de la sociedad en temas de vital importancia para el país como atención y prevención de desastres, salud, educación, control social, participación ciudadana. "Se calcula que hay 63.553 organizaciones solidarias que incluyen unas 13.200 fundaciones que se dedican a labores de voluntariado."¹⁰ Sin embargo, a pesar de reconocer el impacto positivo que genera el voluntariado en el país y de existir un marco normativo que la regula, existe muy poca información sobre su funcionamiento y tampoco existen datos confiables sobre su impacto en la sociedad.</p> <p>Un estudio liderado por la Universidad del Rosario, Dansocial y el Voluntariado de las Naciones Unidas (2010), logró demostrar que hay variaciones en el PIB que se pueden atribuir a la acción voluntaria y a las instituciones de voluntariado. En efecto, "un incremento en un 1% el número de personas dedicadas a este trabajo hace que el PIB departamental aumente en promedio 0,021%; de otro lado, si se incrementa en un 1% el número de las instituciones de voluntariado, el PIB departamental crecerá en promedio 0,5%" (DANSOCIAL; Universidad del Rosario; UNV; 2010).¹¹</p> <p>La regulación al tema del voluntariado en Colombia se dio con la Ley 720 de 2001 por medio de la cual se reconoció, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos. Con esta ley, se creó el Sistema Nacional de Voluntariado (SNV), conformado por un conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan acciones de voluntariado, con el objeto promover y fortalecer la acción voluntaria a través de alianzas estratégicas y el trabajo en red de las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales con la sociedad civil y el Estado. La ley también determina establecer los mecanismos necesarios para facilitar la construcción de un indicador que valore el aporte de la Acción Voluntaria al Producto Interno Bruto (PIB) del país.</p> <p>Esta ley fue reglamentada por el Decreto 4290 de 2005 confirió al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, la responsabilidad de promocionar el desarrollo del voluntariado en Colombia Así también, se establecen los</p> <p><small>¹⁰ RCN Radio. (2017). 1 de cada 3 colombianos ha sido voluntario y en su gran mayoría son mujeres. En: https://www.rcnradio.com/colombia/1-3-colombianos-ha-voluntario-gran-mayoria-mujeres</small></p> <p><small>¹¹ Humberto Javier Hernández Llorente. (2016). La política de voluntariado en Colombia: entre la legalidad y la legitimidad social. el caso de la red distrital de voluntariado universitario. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Política Social. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. En: https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/20554/HernandezLlorenteHumbertoJavier2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y</small></p>

<p>mecanismo de Conformación de los Consejos Municipales y Departamentales de Voluntariado, así como el Consejo Nacional de Voluntariado. Se dispone la creación de un Reglamento de voluntariado de las Organizaciones de Voluntariado, el registro y reporte de información de voluntarios así como el reporte de ingresos y egresos de las Organizaciones de Voluntariado.</p> <p>Un esfuerzo por ofrecer herramientas a la acción voluntaria fue desarrollada por el ICONTEC, al publicar en el año 2007 una guía técnica sobre el modelo de gestión para organizaciones de acción voluntaria, que les permitiera dirigir y administrar sus procesos y resultados.</p> <p>Una forma concreta de materializar las disposiciones de la Ley 720 de 2001 fue con la aprobación de la Ley 1505 de 2012, por medio de la cual se creó el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, como parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, así como reconocer y estimular la labor de los voluntarios que hacen parte del mismo y potenciar su formación y competencias ciudadanas. De este Subsistema hacen parte de los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana, de la Cruz Roja Colombiana y de los Cuerpos de Bomberos. Así también, esta ley le otorgó a los voluntarios incentivos en materia de acceso a la educación y la vivienda, en exoneración de impuestos y tarifas especiales de servicios públicos, así como en seguridad social, acceso a cargos públicos, entre otros.</p> <p>Algunas iniciativas legislativas para reformar la Ley 720 de 2001 se han generado. Tal es el caso del Proyecto de Ley 03 de 2014 - Senado por medio de la cual se pretendían modificar algunos artículos de la Ley 720 de 2001, se especificaban algunos tipos de voluntariado, se ahondaba en los fines del voluntariado, se creaba la Secretaría Técnica especializada en Voluntariado, se generaban algunos estímulos para el voluntario y se reconocía el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social.</p> <p>Otras iniciativas en el mismo sentido (PL126/15 y 917/16) han apuntado a generar algunos beneficios para las Organizaciones de Voluntariado (ODV) locales y del orden nacional y a las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) que demuestren pertenecer al Sistema Nacional de Voluntariado. Todas ellas han sido archivadas por tránsito de legislatura.</p> <p>4.4 Avances del Sistema Nacional de Voluntariado</p> <p>El Sistema Nacional de Voluntariado creó los Consejos Municipales, Departamentales y el Consejo Nacional de Voluntariado. Se calcula que "existen unos 180 consejos</p>	<p>municipales de voluntariado y cerca de 20 consejos departamentales que tienen actividades en casi todo el país."¹²</p> <p>Con el mandato dado por el Decreto 4290 de 2005, Dansocial, hoy la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, adelantó numerosas gestiones desde el 2004 para la conformación de los diferentes consejos que conformarían el Sistema Nacional de Voluntariado. El primer Consejo Municipal de Voluntariado fue el de Medellín creado en el 2004, el primero Departamental fue el de Caldas creado en el 2006 y el Consejo Nacional de Voluntariado en el 2009.</p> <p>De acuerdo con información reportada por el Consejo Nacional de Voluntariado, actualmente existen "283 consejos municipales y 18 consejos departamentales y otros están en proyección de conformación"¹³. También, desde el año 2019, ha realizado encuentros nacionales de voluntariado con sede en diferentes ciudades. Algunas de éstas también han avanzado en el desarrollo de políticas públicas de voluntariado, como es el caso de Medellín, que mediante el Acuerdo 53 de 2011, adoptó la Política Pública Municipal de Voluntariado para la Ciudad de Medellín, que busca "atender las principales necesidades de la población voluntaria de la Ciudad y llevar a cabo proyectos de formación y fomento a la actividad voluntaria; que contribuyan con la reconstrucción del tejido social y se conviertan en una alternativa de utilización del tiempo libre y deber ciudadano."¹⁴ Aunque esta medida se concibió como un gran impulso al voluntariado en la ciudad, en la práctica su implementación ha tenido algunas dificultades y no se han establecido mecanismos de seguimiento a la misma.</p> <p>Desde su conformación, el Consejo Nacional de Voluntariado ha procurado la integración de nuevos municipios y departamentos, y la construcción de espacios de cooperación con órganos legislativos y ejecutivos, a fin de seguir promoviendo la cultura voluntaria en Colombia."¹⁵ Sin embargo, a pesar de los avances que ha tenido el Sistema en los últimos años, se evidencian algunos vacíos y preocupaciones asociados a la necesidad de un mayor apoyo técnico y financiero por el funcionamiento del Sistema, la obligatoriedad del registro de Organizaciones de Voluntariado (ODV) las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales para obtener el panorama general de la acción voluntaria en el país y tomar acciones de mejora, un mayor involucramiento de las entidades territoriales y nacionales en el reconocimiento, apoyo y supervisión al Sistema, la medición del impacto de la acción voluntaria en el país, entre</p> <p>¹² RCN Radio. (2017). Op Cit ¹³ John Alexander Galindo Vega. (2020). Video Institucional Sistema Nacional de Voluntariado. ¹⁴ Acuerdo 53 de 2011. Art. 5 ¹⁵ Texto de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 03 de 2014 Senado. En Gaceta del Senado: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicaados/Ponencias/2014/gaceta_504.pdf</p>
<p>otras acciones que permitan consolidar un Sistema Nacional de Voluntariado más robusto y con una mayor incidencia en la realidad del país.</p> <p>4.5 Otras Formas de Voluntariado en Colombia</p> <p>4.5.1 Los Bancos de Tiempo</p> <p>Una forma de voluntariado que ha surgido en Colombia hace algunos años es la de los bancos de tiempo, una iniciativa privada a través de la cual los miembros de esa comunidad intercambian habilidades y saberes. Esta figura ya existe en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín y Yopal. Los bancos de tiempo "muestran cómo el conocimiento puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los involucrados, acercando a las personas de manera igualitaria en torno a intereses comunes y diversos, encontrando en sí mismos y en los otros valiosos saberes y servicios que se intercambian de manera horizontal, libre y gratuita."¹⁶</p> <p>De acuerdo con la investigación realizada por la Comisión Europea¹⁷ sobre los beneficios que tienen los bancos de tiempo como iniciativa en política pública, la implementación de esta figura promueve mejoras en aspectos que abarcan desde el empleo, salud física, bienestar mental y reconstrucción de lazos sociales. Respecto al primer aspecto, existen varias aproximaciones de la literatura sobre el rol que tiene el banco del tiempo sobre la preparación de las personas para el mercado laboral. Existen ejemplos de estudios que sugieren que las experiencias que adquieren las personas les permiten encontrar más fácilmente trabajo.</p> <p>En relación con los demás aspectos, los bancos de tiempo promueven mejoras en salud, especialmente cuando las personas se encuentran aisladas y tienen una o más enfermedades de salud crónica. La mejora de la salud de la persona se encuentra relacionada con proveer apoyo cuando la persona se encuentra recuperándose y ya no requiere cuidado profesional. Además, se proporciona a las personas con nuevos lazos sociales y promueve un mayor grado de importancia sobre los roles de cuidado.</p> <p>Los bancos de tiempo pueden proporcionar redes de intercambio social y apoyo alrededor de éstas. También, se ha comprobado que éstos tienen un impacto positivo sobre los</p> <p>¹⁶ El Espectador. (2018). El Banco del Tiempo: una alternativa de intercambio solidario. En: https://www.elespectador.com/economia/el-banco-del-tiempo-una-alternativa-de-intercambio-solidario-articulo-791795 ¹⁷ Carmen Bocanegra y Eduardo Salas García. Banco del Tiempo, alternativa para el desempleo en México. Revista Universidad de Sonora. En: http://www.revistauniversidad.uson.mx/revistas/21-21%20Banco%20del%20tiempo%20alternativa%20para%20el%20desempleo%20en%20m%C3%A9xico.pdf</p>	<p>adultos mayores, por un lado, ayudan a hacer frente a la soledad y el aislamiento, fomentando la red de apoyo de la persona, tiene beneficios de tipo psicológicos, al dar valor a los conocimientos y saberes de cada persona, estimulan las capacidades y habilidades de las personas, generando en ellas una satisfacción personal al sentirse útiles para los demás, favoreciendo de esta forma un refuerzo de su autoestima y de autorrealización (Sarasaola, 2019).¹⁸</p> <p>En Colombia, los bancos de tiempo funcionan a través de una plataforma llamada TimeOverflow, que ha sido facilitada para varios bancos del tiempo en el mundo por la Asociación para el Desarrollo de los Bancos de Tiempo (ADBdT), en la cual las personas se inscriben ofreciendo su tiempo y habilidades. En la medida que una persona ofrece sus servicios a otras personas, obtiene créditos para usar los servicios que brindan otros usuarios del sistema. De acuerdo con Maribel Moreno, Fundadora del Banco de Tiempo en Colombia, "es una estrategia de economía solidaria que busca fortalecer los lazos entre las personas y reducir los índices de consumo económico: que no se tenga que pagar por servicios que se pueden proveer a partir de una relación de confianza y solidaridad"¹⁹. Los servicios que más se ofrecen en la plataforma son de idiomas, matemáticas, clases de piano, coaching, técnicas de fotografía y de cocina.</p> <p>4.5.2 El programa de Voluntarios de las Naciones Unidas</p> <p>El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (programa VNU) es la organización de la ONU que contribuye a la paz y al desarrollo en todo el mundo por medio del voluntariado. Está activo en 130 países del mundo cada año, incluyendo a Colombia, y de acuerdo con el Informe Anual 2017²⁰, un total de 6.501 Voluntarios de más de 100 profesiones diferentes sirvieron en terreno con 35 asociados de las Naciones Unidas, en todo el mundo. Se destacó que el 83% de los voluntarios provenían de los países de Sur, el 47% de ellos eran mujeres y 1.808 eran menores de 29 años. Algunos de ellos, un total de 17.893 realizaron voluntariado en línea que permite a las organizaciones y voluntarios actuar conjuntamente para abordar los desafíos de desarrollo sostenible en cualquier lugar del mundo y desde cualquier dispositivo.</p> <p>Para el programa, el voluntariado cumple con tres criterios importantes. Primero, es una acción que nace de la libre voluntad de una persona, sin ningún tipo de obligación, tanto por la ley, un contrato o un requisito académico. En segundo lugar, la acción no debe llevarse a cabo con el objetivo de una recompensa económica. En tercer lugar, la acción</p> <p>¹⁸ https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2020/01/tesis-bancos-de-tiempo.pdf ¹⁹ Revista Comensales. (2019). Bancos de tiempo: Ayudar sin esperar dinero a cambio. En: https://revistadiners.com.co/tendencias/63520_bancos-de-tiempo-ayudar-sin-esperar-dinero-a-cambio/ ²⁰ Voluntarios de las Naciones Unidas. (2017). Informe Anual 2017. En: https://www.unv.org/es/Annual-report/Informe-anual-2017</p>

<p>debe contribuir al bien común y beneficiar de cualquier forma a personas ajenas a la familia y el hogar del voluntario, o realizarse a favor de una causa, incluso si la persona que actúa como voluntaria también resulta beneficiada (VNU, 2015).²¹</p> <p>4.5.3 Iniciativas Gubernamentales de Voluntariado</p> <p>Si bien existen muchas organizaciones dedicadas a promover el voluntariado, algunas iniciativas han surgido desde entidades nacionales y autoridades locales, no como un programa o política general, sino enfocada en aspectos y necesidades muy específicas.</p> <p>Tal es el caso de la Alcaldía de Bogotá, la cual a través de diferentes entidades distritales ha promovido el voluntariado en la ciudad. Una de ellas es la de Voluntarios por Bogotá ¡Gente que ayuda!, liderado por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER con el apoyo de la Secretaría Distrital de Salud y el Cuerpo Oficial de Bomberos. Es un programa que “brinda los conocimientos y prácticas para participar y responder de manera autónoma y solidaria, a nivel individual y colectivo, en caso de emergencias complejas y desastres cuando es probable que la ayuda institucional pueda tardar.”²²</p> <p>El primer paso para ser voluntario es inscribirse en el curso virtual “Primer Respondiente, Gente que ayuda”, que responde al Acuerdo 633 de 2015 del Concejo de Bogotá, mediante el cual se fortalece el Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático. Después de terminar el curso virtual, los voluntarios deben tomar el curso teórico –práctico primer respondiente de la Secretaría de Salud, que desde 2001 ha capacitado a más de 150.000 personas capacitadas, quienes además pueden obtener su certificado.</p> <p>También otras entidades distritales ofrecen opciones de voluntariado como la del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, el Jardín Botánico de Bogotá, con las Alcaldías Locales para las jornadas de embellecimiento del espacio público con voluntarios, de enlucimiento de áreas comunes en distintos barrios de Bogotá y recuperación del espacio público, entre otras, el Programa ‘Voluntariado Intergeneracional’ de la Secretaría Distrital de Integración Social.</p> <p>5. NORMATIVIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de Colombia: En los principios fundantes consagrados en el artículo 1 “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, <p>²¹ VNU. (2011). Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo. En: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Volunteerism%20Report/SWVR2011_Spanish_Full.pdf</p> <p>²² En: http://app.voluntariosporbogota.gov.co/Voluntarios_por_Bogota/#</p>	<p>descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, que es democrática, participativa y pluralista, y la cual está 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”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 720 del 2001 por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos, reglamentada mediante decreto 4290 de 2005. • Ley 1505 de 2012 por medio de la cual se crea el sub-sistema nacional de voluntarios de primera respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta. <p>6. IMPACTO FISCAL</p> <p>El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública</p> <p>7. CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto y con el ánimo de reconocer y fortalecer el emprendimiento social en el país, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>Soledad Tamayo Tamayo Senadora de la República</p>
<p>En calidad de coautores los siguientes Congresistas</p>  <p>Nora García Burgos Senadora de la República</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 017/20 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL BANCO NACIONAL DE TIEMPO Y VOLUNTARIADO, SE REGULA SU FUNCIONAMIENTO Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por las Honorables Senadoras SOLEDAD TAMAYO TAMAYO y NORA GARCÍA BURGOS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEPTIMA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ARTURO CHAR CHALJUB SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2020 SENADO

por medio del cual se derogan y modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 770 de 2020.

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley No. ____ de 2020</p> <p style="text-align: center;">“Por medio del cual se derogan y modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 770 de 2020”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto derogar las disposiciones del Decreto 770 de 2020 por ser inconstitucionales al menoscabar las garantías laborales de los colombianos, violentar la prohibición expresa del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia sobre la desmejora de derechos sociales de los trabajadores y por desconocer normas de carácter internacional suscritas por Colombia, establecidas a garantizar el trabajo decente en condiciones de dignidad.</p> <p>ARTÍCULO 2º. Deróguese el Decreto Legislativo 770 de 2020.</p> <p>Parágrafo. La derogación del Decreto Legislativo 770 de 2020 no implicará que los receptores de los auxilios o de cualquier otro tipo de transferencia monetaria realizada con anterioridad a esta disposición, deban devolver monto alguno de las transferencias recibidas, a menos que se compruebe incumplimiento o falsedad en los documentos de la postulación.</p> <p>ARTÍCULO 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la promulgación.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ALEXANDER LOPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  IVAN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  JORGE GOMEZ GALLEGO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  GERMAN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo </div>
<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. OBJETIVO DEL PROYECTO</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto derogar las disposiciones del Decreto 770 de 2020 por desconocer la prohibición expresa constitucional de no afectar derechos sociales de los trabajadores, por desconocer Convenios de la Organización Internacional del Trabajo reconocidos por el Estado colombiano, por afectar derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores y por desconocer el principio constitucional de confianza legítima.</p> <p>2. LEGITIMACIÓN DE LA INICIATIVA:</p> <p>El proyecto de ley en consideración se presenta bajo los preceptos establecidos en el artículo 215 constitucional el cual establece que “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.</p> <p>3. ANTECEDENTES:</p> <p>El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia y determinó que la pandemia es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.</p> <p>El día 12 de marzo de 2020 mediante Resolución número 385 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.</p>	<p>El día 17 de marzo de 2020 el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto 417 “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”. Este decreto encuentra su justificación en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>Posteriormente, el día 6 de mayo de 2020 el presidente de la República decretó un segundo estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante decreto 637 de 2020, justificando la presencia de nuevas circunstancias como “la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas”¹</p> <p>En el marco de las medidas que sucedieron con posterioridad a la declaratoria de emergencia a través del Decreto 637 de 2020, se expidió el Decreto 770 de 2020 que violento varios preceptos laborales y garantías mínimas fundamentales.</p> <p>4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS QUE SUSTENTAN LA DEROGATORIA DEL DECRETO 770 DE 2020</p> <p>El Decreto 770 de 2020 vulnera el artículo 215 constitucional, en donde se contempla que el Gobierno Nacional no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos expedidos en el desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p> <p>El decreto sub examine desmejora los derechos sociales de los trabajadores a cambio de subsidios familiares que distan mucho del Derecho Fundamental al Mínimo Vital, por ejemplo:</p> <p>El artículo 5 del Decreto 770 de 2020 dispone que:</p> <p>“Artículo 5. Jornadas de trabajo en el estado de Emergencia Sanitaria. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, establézcase como una alternativa adicional a lo regulado en el literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo de Trabajo, de manera excepcional y por mutuo acuerdo entre el empleador y el trabajador, con el objeto de prevenir la circulación masiva de los trabajadores en los medios de transporte, la aglomeración en los centros de trabajo y con el fin de contener la propagación del Coronavirus COVID-19, la jornada ordinaria semanal de cuarenta y</p> <p><small>¹ Considerando del Decreto 637 de 2020.</small></p>

<p>ocho (8) horas podrá ser distribuida en cuatro (4) días a la semana, con una jornada diaria máxima de doce (12) horas, sin que sea necesario modificar el reglamento interno de trabajo.</p> <p><i>Parágrafo 1. Serán reconocidos los recargos nocturnos, dominicales y festivos de conformidad con la normatividad vigente. El pago podrá diferirse de mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador, en todo caso, máximo hasta el 20 de diciembre de 2020.</i></p> <p><i>Parágrafo 2. En todo caso, el empleador garantizará el cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la seguridad y salud en el trabajo."</i></p> <p>Sobre el artículo y su contenido, es imperativo advertir como primera advertencia qué, en su primer inciso dispone que podrá establecerse una jornada máxima diaria laboral de 12 horas, lo cual es una clara violación del artículo 2 del Convenio Técnico 001 de 1919, ratificado por Colombia el 20 de junio de 1933, el cual dispone:</p> <p><i>"En todas las empresas industriales públicas o privadas, o en sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquellas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de ocho horas por día</i></p> <p>(...)</p> <p><i>(b) cuando, en virtud de una ley, de la costumbre o de convenios entre las organizaciones patronales y obreras (a falta de dichas organizaciones, entre los representantes de los patronos y de los obreros) la duración del trabajo de uno o varios días de la semana sea inferior a ocho horas, una disposición de la autoridad competente, o un convenio entre las organizaciones o representantes supradichos, podrá autorizar que se sobrepase el límite de ocho horas en los restantes días de la semana. El exceso del tiempo previsto en el presente apartado nunca podrá ser mayor de una hora diaria"</i> (Negritas y subrayas fuera de texto)</p> <p>Aunada a la flagrante violación de disposiciones internacionales suscritas por Colombia, el artículo objeto de análisis también desconoce mandatos imperativos del artículo 53 superior al desconocerse la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, debido a que, bajo este entendido, la jornada laboral según el artículo 22 de la Ley 50 de 1990 estipula en su último inciso que <i>"Cuando la jornada de trabajo se amplíe por acuerdo entre empleadores y trabajadores a diez (10) horas diarias, no se podrá</i></p>	<p><i>en el mismo día laborar horas extras."</i> Por tanto, ante una prohibición expresa de la posibilidad de establecer una jornada mayor a diez horas, se hace nugatoria la posibilidad de tomar como alternativa las disposiciones contenidas en el Decreto de Emergencia por ser contraria a las garantías mínimas laborales.</p> <p>Así mismo, se desconoce los amplios estudios sobre los efectos negativos de las jornadas extensas de trabajo en la salud, ya que pueden generar: Depresión, ansiedad, problemas cardiovasculares, insomnio, etc.</p> <p>No es razonable cuidar a los trabajadores de una enfermedad, promoviendo el desarrollo de otras enfermedades. Las medidas que se implementen deben salvaguardar la integridad de cada trabajador.</p> <p>Ahora bien, al analizar el contenido del parágrafo del artículo sub examine, se encontrará una grave vulneración al mínimo vital de los trabajadores al desconocer el derecho fundamental al pago oportuno² del salario con la posibilidad que sugiere el Decreto 770 de 2020 de posponer el pago de horas extras hasta el 20 de diciembre. Así las cosas, es preciso advertir de antemano qué, la Sentencia SU-995 de 1999 ha comprendido la definición de salario como:</p> <p><i>"... para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado" (Negritas y subrayas fuera de texto).</i></p> <p>En el mismo sentido, la Corte Constitucional, sobre el derecho fundamental al pago oportuno <i>"ha determinado que la falta de pago puntual y completo del salario, imposibilitan al trabajador atender sus necesidades básicas de carácter personal y familiar lo que implica la violación del mínimo vital, el cual se ha entendido como "los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuario sino en lo referente</i></p> <p>² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-295 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño</p>
<p><i>a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto a factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano". Tal vulneración al derecho al mínimo vital puede evitarse o subsanarse a través del amparo tutelar, por cuanto el desorden administrativo o los malos manejos presupuestarios que puedan conducir a una cesación de pagos no deben ser soportados por el trabajador o su familia"</i>³</p> <p>Otro aspecto a tener en cuenta es que, el artículo 13 del Código Sustantivo del Trabajo establece que las disposiciones contenidas en el código <i>"contienen el mínimo de derechos y garantías consagradas en favor de los trabajadores. No produce efecto alguno cualquiera estipulación que afecte o desconozca este mínimo."</i>. Dicho lo anterior, las disposiciones del mismo han de interpretarse de forma restrictiva, por tanto, contrario a la literalidad del artículo 5 del Decreto 770 de 2020, no es posible tomarse como alternativa la modificación de la jornada diaria de trabajo de forma diferente a lo establecido en el literal d del artículo 161 del Código en mención como sugiere el Gobierno, toda vez que existe una prohibición manifiesta insoslayable, que además encuentra su génesis en preceptos constitucionales que impiden la afectación del mínimo vital de los trabajadores.</p> <p>El artículo 6 del Decreto 770 de 2020 dispone que:</p> <p><i>Artículo 6. Acuerdo para el pago de la prima. De común acuerdo con el trabajador, el empleador podrá trasladar el primer pago de la prima de servicios, máximo hasta el veinte (20) de diciembre de 2020. Los empleadores y trabajadores podrán concertar la forma de pago hasta en tres (3) pagos, los cuales en todo caso deberán efectuarse a más tardar el veinte (20) de diciembre de 2020.</i></p> <p><i>Parágrafo. Los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP también podrán concertar con el trabajador la forma de pago, hasta en tres (3) pagos iguales, para trasladar el pago de la prima de servicios, máximo hasta los primeros veinte (20) días del mes de diciembre de 2020.</i></p> <p>Al respecto sobre la literalidad del artículo, el mismo precepto violenta el Derecho Fundamental al pago oportuno al prever un pago atípico de la prima de servicios. Sin embargo, las disposiciones generales del artículo en mención, prevé un escenario desfavorable al trabajador, pues no establece que, para conciliar el plazo de cumplimiento sobre derechos ciertos e indiscutibles como lo es el pago de la prima de</p>	<p>servicios, es indispensable y se contempla como requisito sine qua non, que la conciliación se adelante ante el Inspector de Trabajo y los delegados regionales y seccionales de la defensoría del pueblo, especificidad que el Decreto no contempla.</p> <p>Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que las medidas adoptadas en el presente decreto se realizan bajo la presunción de insolvencia de miles de empresas por la crisis generada por la pandemia del COVID 19, sin embargo, precisamente ante este escenario, la Recomendación 180 de 1992 sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador adoptada por Colombia mediante la Ley 347 de 1997, prohíbe la situación planteada en el Decreto sub examine. Dicho lo anterior, es menester advertir que, el artículo 28 del Código Sustantivo del Trabajo advierte que el trabajador puede participar de las utilidades o beneficios de su {empleador}, pero nunca asumir sus riesgos o pérdidas. Riesgos que están asumiendo los trabajadores a los prorrogables factores salariales que contemplan su mínimo vital.</p> <p>5. PRECARIZACIÓN DE DERECHOS DE LOS TRABAJADORES CON CONTRATO DE TRABAJO SUSPENDIDO</p> <p>El Decreto establece una afectación inconcebible a los trabajadores que padecen de la suspensión de sus contratos al violentar el principio constitucional confianza legítima y el principio de progresividad establecido en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos al modificar las condiciones de pago de la prima de servicios a cambio de subsidios inanes que distan mucho de garantizar el Derecho Fundamental al Mínimo Vital.</p> <p>Frente a los trabajadores con contrato suspendido es claro que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta que los sitúa como sujetos de especial protección constitucional por la notable afectación que padecen al no encontrar satisfecho el Derecho Fundamental al mínimo vital por la ausencia de salario. Atendiendo a esta realidad, era de esperarse que el Gobierno Nacional expidiera medidas de auxilio en favor de los trabajadores suspendidos, sin embargo, hizo todo lo contrario, pues, pospuso el pago de la prima de servicios a cambio de un subsidio de 160.000 pesos a pesar de que los trabajadores sub examine tenían derecho a esa prestación.</p> <p>El artículo 53 establece que en los <i>"períodos de suspensión pueden descontarse por el {empleador} al liquidar vacaciones, cesantías y jubilaciones."</i>, en ningún caso se prevé el no pago e la prima. Ahora bien, en el mismo sentido, la sala laboral de la Corte suprema</p>

3

estableció que: "esta norma debe interpretarse en el sentido de que el tiempo de suspensión del contrato de trabajo únicamente puede descontarse en los casos taxativamente señalados; liquidación de vacaciones, cesantías y pensión de jubilación, que son pagos laborales que se causan por servicios cumplidos de manera real y efectiva. En consecuencia, no es válidamente descontable el tiempo de la suspensión en otros eventos no contemplados por la Ley, como el reconocimiento de la prima de servicios"⁴

Al evidenciar este escenario, tomando en consideración la situación de los trabajadores, las medidas del Decreto 770 de 2020 lejos de ser un auxilio, se constituyen como medidas regresivas al desconocer el principio de progresividad en materia de DESC enmarcado en tratados de derecho internacional que hacen parte del bloque constitucional en sentido estricto como lo es la Convención Americana para los derechos humanos en su artículo 26.

Al respecto la Corte Constitucional ha advertido sobre el particular analizado en este punto que: "El respeto del principio de progresividad, que conlleva la regla de no regresividad ha sido parámetro de constitucionalidad, al igual que un elemento de análisis al verificar la violación de derechos constitucionales, principalmente alrededor de los derechos a la seguridad social, al medio ambiente, a la vivienda, a la salud y al trabajo. El desarrollo de este principio en conjunto con la regla de no regresividad es diferente respecto de cada derecho. No obstante, la evolución de la jurisprudencia sobre el mismo ha determinado ciertas reglas generales, a saber: (i) las medidas que constituyan un retroceso en la protección de los derechos sociales, económicos y culturales son prima facie inconstitucionales; (ii) la libre configuración del Legislador se reduce en materia de estos derechos, en tanto que cuando éste adopte una medida que produzca una disminución en el nivel de protección alcanzado, tiene el deber de justificación conforme al principio de proporcionalidad, aun cuando exista un amplio margen de configuración; (iii) la prohibición de regresividad también es aplicable a la Administración; (iv) en virtud de este principio no es posible avalar la inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos; y (v) en relación con las facetas prestacionales de los derechos que no son exigibles de forma inmediata, es posible solicitar judicialmente"⁵ (Negrillas y subrayas fuera de texto)

⁴ Sala de Casación Laboral de la Corte suprema de Justicia de septiembre 18/80, noviembre 25/82 y noviembre 9 de 1990, septiembre 18/80, noviembre 25/82 y noviembre 9 de 1990
⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA., Sentencia C-046 de 2018. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado

Con base lo anterior, es claro advertir que el Gobierno incurrió en la vulneración de dos preceptos del principio de progresividad advertidos por la corte, el primero radica en que se violentó la prohibición de avalar una iniciativa estatal que es regresiva desde una perspectiva prestacional, pues obligó a los trabajadores a compartir las pérdidas de las empresas por la crisis lo cual está proscrito por el artículo 28 del Código Sustantivo del Trabajo que, según el artículo 13 del precitado código, establece que esta es una garantía mínima laboral insoslayable por cualquier evento.

En el mismo sentido, la iniciativa del Decreto 770 de 2020 fue intempestiva al expedirse el 3 de junio, pocos días antes del pago de la prima de servicios, lo cual violenta el principio constitucional de confianza legítima, el cual "funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional"⁶

Aunado a lo anterior y como corolario, no encontramos el por qué se deben concesionar garantías mínimas laborales en el Decreto 770 de 2020 a cambio de un subsidio de 160.000, cuando finalmente pudieron incluir a la población objeto del proyecto sub examine en el Decreto 518 de 2020 referente al Subsidio de ingreso solidario, lo cual evidencia que la finalidad del decreto no es auxiliar al trabajador, sino, disminuir de forma inconstitucional su ingreso y otorgar auxilios a los empresarios, olvidando que el trabajador es el último eslabón de la cadena productiva, por tanto, su protección debería ser irrestricta.

En mérito de todo lo expuesto hasta este punto, es claro que el Gobierno violentó la prohibición expresa del artículo 215 que establece que: "El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.", por tanto, su derogatoria es un menester para preservar el Estado Social y Democrático de Derecho.

6. IMPACTO FISCAL

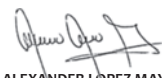
⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA., Sentencia T-453 de 2018. MP: Diana Fajardo


La presente iniciativa no genera ningún impacto fiscal, ni violenta el marco fiscal de mediano plazo.

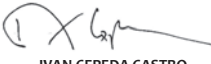
7. CONFLICTO DE INTERÉS


Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, nos permitimos advertir la ausencia de cualquier conflicto de interés para cualquier parlamentario al momento de discutir este proyecto.

Cordialmente,


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


WILSON NEBER ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo


JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


JORGE GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 020/20 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN DISPOSICIONES CONTEMPLADAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 770 DE 2020", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores WILSON ARIAS CASTILLO, ALBERTO CASTILLA SALAZAR, IVÁN CEPEDA CASTRO, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, JORGE ENRIQUE ROBLEDO; y los Honorables Representantes JORGE GÓMEZ GALLEGO, GERMÁN NAVAS TALERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

C O N T E N I D O

Gaceta número 574 - Viernes, 31 de julio de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 12 de 2020 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema.	1
Proyecto de ley número 13 de 2020 Senado por medio de la cual se establecen medidas para la reactivación de la economía familiar y se dictan otras disposiciones – retiro parcial de cesantías.....	5
Proyecto de ley número 14 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país.	8
Proyecto de ley número 17 de 2020 Senado por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.....	13
Proyecto de ley número 20 de 2020 Senado, por medio del cual se derogan y modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 770 de 2020.	19