



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO FAMILIAR.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A partir de la expedición de la política nacional de emprendimiento el Gobierno Nacional Colombiano ha colocado dentro de su agenda 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.

Es dentro de este marco de fomento de emprendimiento que se plantea establecer un mecanismo de financiación de proyectos de emprendimiento personal o familiar de los trabajadores públicos y privados a partir del retiro parcial de cesantías. Así, el auxilio de cesantías se potencializa en un capital de inversión para la generación de progreso del trabajador, su núcleo familiar y un aporte social para la generación de empleo.

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

1. Fundamentos Constitucionales y Legales
2. Objeto y Justificación de la iniciativa.
3. Proposición
4. Articulado

1. FUNDAMENTOS 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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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 efectivo.
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. 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.

Ley 1070 de 2006

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.

2. OBJETO Y JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA DE LA INICIATIVA.

La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para el fomento y financiación de iniciativas de autoempleo y emprendimiento familiar para los trabajadores del sector público y privado mediante la autorización del retiro parcial de las cesantías.

La iniciativa busca configurar como una causal de retiro parcial de cesantías la inversión en proyectos de emprendimiento y generación de empresa que desarrolle el trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

2.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL AUXILIO DE CESANTÍAS.

Tal como lo resalta la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹, el auxilio de cesantía se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, como también

¹ T-008 de 2015.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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, 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.

2.2 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 cifras 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.²

² <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2017-en-el-2018-pymes-colombianas-buscaran-ahorrar-gastos>.

2.3 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”)³:

1. 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.

2. 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.

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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

4. 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.

5. 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.

2.4 EMPRENDIMIENTO JUVENIL EN COLOMBIA.

Las nuevas formas de comercio digital en un mundo globalizado e interconectado, sumado a las altas cifras de desempleo juvenil, han generado en los jóvenes la necesidad de explorar ideas novedosas de emprendimiento, en donde se busca emular el ideal de empresarios. Las estadísticas demuestran que los jóvenes entre los 18 y 34 años, son el grupo que manifiesta más interés en ser emprendedores.

Pese a ello, son pocas las políticas estatales o privadas destinadas al fomento y financiación de proyectos de creación de empresa dirigidos especialmente a ellos, presentándose una serie de obstáculos y barreras para el adecuado ejercicio del emprendimiento.

En 2013, en Colombia un total de 36 expertos dieron sus opiniones sobre las condiciones que limitan el emprendimiento, como parte del análisis de contexto que realiza el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) en su reporte nacional (GEM Colombia, 2013). Algunos de los factores que resultaron con las menores calificaciones y que fueron identificadas como barreras: El acceso al financiamiento; innovación y transferencia de R & D; políticas de gobierno; y educación y formación (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los

procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE)⁴.

Acceso a financiación: Las condiciones de financiación para los nuevos empresarios no están mejorando y continúan en un nivel bajo. Aunque mecanismos como los fondos de capital, entidades estatales y fundaciones han tomado los emprendimientos como objetivo, Colombia tiene aún problemas para financiarlos. El diseño y la implementación efectiva de nuevos mecanismos de financiación (ágiles, apropiados, efectivos y de cobertura nacional) son requeridos para todo tipo de nuevas empresas. Los países que están mejor posicionados en el ranking regional de financiamiento se destacan, con relación a los demás, por la mayor facilidad que existe en ellos para acceder a préstamos bancarios. Pero en lo que se refiere al financiamiento de las etapas tempranas de los emprendimientos la situación es muy deficitaria (Kantis, Federico, e Ibarra, 2014). Según Bancoldex, a julio de 2014, se habían generado en Colombia compromisos de capital por USD \$4.347,6 millones en distintos tipos de fondos. Sin embargo, solamente un 1,8% correspondía a fondos de capital de riesgo orientados a financiar la aceleración del crecimiento de empresas nacientes (Vesga, 2015).

El informe del GEM 2013 concluye a este respecto que es necesario fortalecer el entorno empresarial colombiano con fondos de subsidio, fondos no reembolsables, fondos de desarrollo tecnológico, capital semilla, líneas de créditos con condiciones adecuadas, grupos de inversionistas privados (ángeles y de riesgo), estímulos a la inversión en nuevas empresas y sistemas asociativos, entre otros (GEM Colombia, 2013). (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE)

En el campo de la innovación y la transferencia de R&D, el informe del GEM del 2013 señala que el escenario es bastante negativo. Una de las posibles causas es la baja inversión del país en investigación y desarrollo. Según datos de 2013 proporcionados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Colombia destina entre el 0,2% y el 0,5% de su Producto Bruto Interno (PBI) a la inversión en investigación y desarrollo (OECD, 2014). Esta entidad plantea que Colombia necesita aumentar los recursos para ciencia y tecnología a valores que sean significativos para impulsar las reformas que requiere el país. (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE)

Con respecto al tema de **políticas de gobierno,** el informe del GEM destaca que este factor recibe una calificación baja y con una tendencia a la baja en el periodo 2012-2013. Según este informe, los

⁴ Jenny Montes Vásquez, con base en los resultados de las investigaciones y los procesos de consulta realizados dentro del Proyecto “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

elementos más bajos están asociados a: impuestos, trámites y falta de apoyo a las nuevas empresas en las compras gubernamentales (GEM Colombia, 2013). De acuerdo al Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial 2014-2015, las empresas colombianas enfrentan una tasa de tributación del 76 por ciento sobre utilidades antes de impuestos, con lo cual el país se ubica en el puesto 139 entre 144 países. (Espinoza, 2014) Las empresas nacionales enfrentan la tasa de tributación más alta de América Latina lo que en cierta forma puede desestimular la creación de nuevas empresas. Para tratar de disminuir este efecto, el gobierno ha decretado leyes que buscan aligerar la carga fiscal para empresas nacientes que cumplan con ciertos criterios de número de empleados y capital (Ley 1429 de 2010). (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE)

Las condiciones de **educación y formación** por su parte, presentan valores bajos y con tendencia a disminuir, excepto en los relacionados con formación en gestión y en formación profesional. Los peores resultados son para la educación primaria y secundaria, lo cual indica, de acuerdo al informe del GEM 2013 (GEM Colombia, 2013), que las estrategias definidas por la ley 1014 del 2006 no han operado adecuadamente. Este mismo informe señala que una de las causas del problema es una baja inversión en educación en el país como porcentaje del PIB (4.8%). Además, el GEM menciona que en Colombia existen problemas serios en la orientación educativa. (Jenny Montes Vásquez, “Estudio de la oferta de recursos técnicos y tecnológicos para favorecer los procesos de emprendimiento juvenil” del CLACDS del INCAE)

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.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO.

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTICULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para el fomento y financiación de iniciativas de autoempleo y emprendimiento de los trabajadores del sector público y privado mediante el retiro parcial del auxilio de cesantías.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 102 de la ley 50 de 1990 el cual quedara 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 pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleador, 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 quedara 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:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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 pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

Artículo 4. Incentivos. Las pequeñas empresas constituidas con ocasión a la inversión del retiro parcial de las cesantías, donde el trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años tengan una participación igual o superior a la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital social; quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.

Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de las pequeñas empresas beneficiarias, en materia de presentación de declaraciones tributarias, del cumplimiento de sus obligaciones laborales y de sus obligaciones mercantiles consignadas en el Código de Comercio.

ARTÍCULO 5. Reglamentación. En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, la Superintendencia Financiera 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 empresarial particular y familiar.

ARTICULO 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.