

Bogotá D.C., 26 de julio de 2023

Doctor

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

Senado de la República

Bogotá D.C.

Respetado Doctor,

En mi calidad de congresista y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 de la Ley 5ª de 1992, y 13 de la Ley 974 de 2005, someto a consideración del Honorable Congreso de la República, el presente Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones."*

Atentamente,

*Liliana E. Bitar C.*

**LILIANA BITAR CASTILLA**

**Senadora**

**ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ**  
Senadora

**DIELA LILIANA BENAVIDES**  
Senadora

**JULIÁN PEINADO RAMIREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Senador de la República

**JULIANA ARAY FRANCO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

**NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS**  
Representante a la Cámara

**SARAY ROBAYO BECHARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

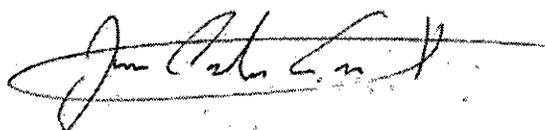
**FERNANDO NIÑO MENDOZA**  
Representante a la cámara



**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca



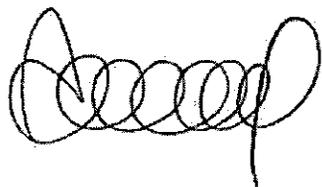
**JOSE ALFREDO GNECCO**  
Senador de la República



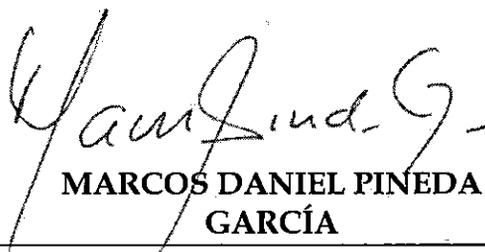
**JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS**  
Senador de la República



**MIGUEL ÁNGEL BARRETO  
CASTILLO**



**ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



**MARCOS DANIEL PINEDA  
GARCÍA**

**KARINA ESPINOSA OLIVER**  
Senadora de la República  
Partido Liberal

**MILENE JARAVA DIAZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre

**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY**  
Senador de la República

**NADIA BLEL SCAFF**  
Senadora de la República

**HR. YENCIA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**MODESTO AGUILERA VIDES**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

## PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2023

*Por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como un instrumento de impulso al emprendimiento enfocado en el empoderamiento económico de la mujer rural y urbana, el cual se constituya en herramienta de generación de empleo, equidad y oportunidades directas desde los territorios, que aporte a la reducción y cierre de las brechas sociales y económicas que afectan a las mujeres y también les permita salir de los círculos de violencia de género e intrafamiliar que las aquejan, cortando la dependencia económica de sus agresores.

### CAPÍTULO I.

#### MARCO GENERAL

**Artículo 2º.** *Creación del FEM.* Todos los municipios y distritos del país crearán en el marco de su autonomía territorial un Fondo de Emprendimiento para las Mujeres, FEM, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto. El FEM funcionará con plena obediencia al régimen normativo presupuestal y fiscal de cada entidad territorial y con arreglo a las disposiciones señaladas en la presente ley; asimismo, será administrado por el jefe de la administración o su delegado, el cual, será también el ordenador del gasto.

**Parágrafo.** Las administraciones distritales y municipales tendrán un plazo máximo de seis (6) meses contados desde la entrada en vigencia de la presente ley para crear y poner en funcionamiento el FEM, conforme a las condiciones más adelante establecidas.

**Artículo 3º. Objetivo del FEM.** El Fondo de Emprendimiento para las Mujeres, FEM, tendrá por objeto exclusivo el de financiar los proyectos de emprendimiento de las mujeres rurales y urbanas, bajo la modalidad de fondo de capital semilla.

**Artículo 4º. Recursos del FEM.** En cada municipio o distrito, el FEM recibirá, en cada vigencia fiscal, no menos del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial correspondiente y/o de un monto equivalente de las asignaciones que les corresponda del Sistema General de Regalías, SGR, de acuerdo a los términos establecidos en la ley.

Los recursos del FEM que provengan de fuentes del presupuesto municipal o distrital o del SGR no son de carácter acumulativo; de no lograr ser destinados durante la vigencia fiscal correspondiente al objeto del FEM, el saldo remanente de ingresos corrientes no utilizados podrá ser reasignado a las partidas presupuestales que determine la entidad territorial en fiel acatamiento a lo dispuesto en las normas presupuestales vigentes.

**Parágrafo.** Asimismo, el FEM podrá recibir donaciones y recursos no reembolsables de organismos de cooperación nacional e internacional, de la banca multilateral y de organismos internacionales, siempre y cuando estos se reciban y destinen incondicionalmente para el desarrollo de su objeto.

## CAPÍTULO II.

### CONDICIONES DE ACCESO A LOS RECURSOS DEL FEM

**Artículo 5º.** Los recursos del FEM se otorgarán a las beneficiarias que cumplan los requisitos establecidos en la presente ley, sobre los proyectos específicos presentados y elegidos. Los recursos serán otorgados como montos de capital semilla.

**Artículo 6º. Beneficiarias.** Serán elegibles todas las mujeres colombianas mayores de 18 años que, no cuenten con una fuente permanente de ingresos, no hayan recibido previamente recursos del FEM en algún municipio del país, y pertenezcan a los grupos a y b del SISBEN IV o a las categorías equivalentes que sean implementadas en el RUI una vez este entre en funcionamiento o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

**Artículo 7º. Cuantía y oportunidad.** El monto a ser otorgado como capital semilla por parte del FEM a cada mujer beneficiaria, será como mínimo la suma equivalente al

cincuenta por ciento (50%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, SMLMV y, como máximo hasta tres (3) SMLMV.

Las mujeres que cumplan con los requisitos establecidos en la ley y reciban el aporte de capital semilla, no podrán ser beneficiarias de nuevos aportes del FEM en el futuro.

**Artículo 8°.** Sin perjuicio del techo monetario señalado en el artículo anterior, cuando la naturaleza y características de un proyecto de emprendimiento postulado así lo justifiquen ante la autoridad municipal, se podrán conformar asociaciones cooperativas de mujeres que, cumpliendo individualmente con los requisitos señalados en la ley, opten por la sumatoria de sus capitales semilla para realizar un proyecto de emprendimiento colectivo de mayor impacto y como objeto exclusivo de su asociación.

**Parágrafo 1°.** En todo caso, los recursos asignados del FEM para financiar proyectos colectivos de asociaciones de mujeres no podrán exceder un importe de hasta treinta (30) SMLMV, equivalentes al capital sumado de diez (10) mujeres asociadas. Esta limitación no impide que con posterioridad al recibo del capital semilla, las asociaciones puedan incrementar, conforme a sus estatutos, el número de sus miembros como parte de su desarrollo económico y asociativo.

Después de conformadas las asociaciones cooperativas de mujeres de las que trata este artículo y de recibidos los recursos del FEM, en ningún caso una misma asociación podrá recibir o incorporar nuevos recursos del FEM.

**Parágrafo 2°.** El municipio o distrito, determinará anualmente la participación que, sobre el total de los recursos disponibles en el FEM, será asignada a proyectos de emprendimiento de asociaciones de mujeres, **en esta participación se dará prioridad a las asociaciones de mujeres rurales y/o campesinas.**

En ningún caso la asignación destinada a proyectos de emprendimiento individual podrá ser inferior al setenta por ciento (70%) del presupuesto total disponible para la vigencia respectiva en cada entidad territorial.

**Parágrafo 3°.** En armonía con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo inmediatamente anterior, las mujeres que, haciendo parte de una asociación cooperativa reciban e inviertan en esta su capital semilla, no podrán recibir nuevos aportes del FEM ni de manera individual, ni como miembros de otra asociación de mujeres.

**Artículo 9º.** Las mujeres que, cumpliendo los requisitos mínimos señalados en esta ley, se postulen como beneficiarias del FEM solo deberán presentar una solicitud escrita de carácter sencillo y simplificado, sin la necesidad de diligenciar ningún formulario, ficha o formato, en la que solo deberá constar su nombre, número de documento de identidad, datos de contacto y notificación, junto con la descripción de las características principales del proyecto de emprendimiento, lo que deberá incluir como mínimo el monto solicitado, el objeto comercial de la actividad y el concepto general de la idea de negocio.

**Parágrafo 1º.** Sin perjuicio de la simplicidad que deberá amparar la solicitud ciudadana, las autoridades territoriales podrán definir guías metodológicas para recibir las solicitudes, orientar a las postulantes y establecer los requisitos mínimos de viabilidad de los proyectos para emitir la aprobación de que trata el siguiente artículo.

**Parágrafo 2º.** En el caso de las postulantes que presenten proyectos de emprendimiento en cuantía superior a un (1) SMLMV, luego de elevada la solicitud por la ciudadana, la autoridad territorial en un plazo máximo de 60 días someterá al proyecto presentado al acompañamiento previsto en los artículos 14 y 15 de esta ley para garantizar la viabilidad financiera del proyecto. Cumplido el plazo de 60 días, de existir la viabilidad financiera, se podrá aprobar la financiación con recursos del FEM según determine la autoridad territorial, de no cumplir con aquella se rechazará la solicitud.

**Artículo 10º.** Corresponderá al Comité Operativo del Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM) en sesión, la elección de las beneficiarias del FEM, en cualquier sector de inversión y bajo criterios técnicos y no discrecionales. La elección se realizará de manera que se garantice el acceso de todas las mujeres del municipio conforme a lo señalado en el artículo sexto de la presente ley y, dentro de los límites de la disponibilidad presupuestal del municipio o distrito.

**Parágrafo 1º.** El Comité Operativo se conformará por un delegado de la Secretaría Municipal o Distrital de Hacienda, uno de la Secretaría de Planeación, uno de la Personería Municipal. Asimismo, una representante del Consejo Consultivo de Mujeres del Municipio o Distrito actuará como garante del cumplimiento de los requisitos técnicos y no discrecionales de elección de las beneficiarias, a falta de esta instancia de representación, ocupará su lugar la secretaria de la Mujer o la instancia que haga sus veces.

**Parágrafo 2º.** Este Comité deberá reunirse dentro de los tres (03) meses después de expedida la normatividad municipal o distrital correspondiente, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2, para definir su propio reglamento interno, en el que se incluirá la periodicidad de sus sesiones y su funcionamiento.

**Artículo 11º. Registro.** El registro de beneficiarias, seguimiento y evaluación estrictos a las mujeres beneficiarias y sus respectivos proyectos estará a cargo de las secretarías municipales de planeación, dependencias que deberán realizar informes trimestrales del impacto generado por el FEM en cada municipio o distrito.

La información de carácter personal registrada, será objeto de tratamiento de datos conforme a las normas vigentes de habeas data y solo podrá consultarse por parte de las autoridades definidas por la presente ley.

**Parágrafo.** Asimismo, las secretarías municipales de planeación deberán remitir trimestralmente la información actualizada de las mujeres beneficiarias por el FEM al Departamento Nacional de Planeación, entidad que llevará el registro de las beneficiarias a nivel nacional.

Esta base de datos estará disponible para la consulta y validación previa y obligatoria por parte de las entidades territoriales, permitiendo conocer si la aspirante ha recibido previamente el aporte del FEM en municipios diferentes a aquel donde se presenta la postulación al FEM.

**Artículo 12º.** La racionalización de trámites, la automatización y digitalización, así como la flexibilización de requisitos, son principios que orientarán los trámites de estudio y aprobación de los proyectos de emprendimiento que adelanten las entidades territoriales y la transferencia de los recursos del FEM.

**Parágrafo.** Se proscribe la exigencia de trámites innecesarios o el diligenciamiento de documentación excesiva a las postulantes, así como también la exigencia de requisitos de formación o nivel educativo, experiencia técnica y profesional o cualquier otro requerimiento que impida y obstaculice el acceso a cualquier mujer que se postule como beneficiaria del FEM.

### CAPÍTULO III.

#### DE LA EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN FINANCIERAS

**Artículo 13°.** La presente ley promueve la creación de emprendimientos, la generación de empleo y la construcción y consolidación de una cultura financiera positiva para el país a través del fondo FEM.

**Artículo 14°.** A partir de la entrada en vigencia de esta ley, cada municipio deberá definir e implementar un programa de acompañamiento por medio de guías y hojas de ruta para que las mujeres cumplan las condiciones mínimas para recibir el beneficio del FEM. Este acompañamiento corresponderá a las Secretarías Municipales de Planeación.

De igual manera, como parte de este acompañamiento, se desarrollarán programas que identifiquen, formen, capaciten e incentiven el emprendimiento social de las mujeres en el país. Se hará especial énfasis en identificar las oportunidades de inversión en materia comercial, agropecuaria, industrial, turística, cultural, de servicios, de emprendimiento sostenible, entre otras virtudes que puedan ser fortalezas características del municipio o distrito correspondiente.

**Artículo 15°.** Una vez aprobados los proyectos de emprendimiento por el FEM, las beneficiarias recibirán capacitación y acompañamiento técnico por parte de la autoridad municipal o distrital. El acompañamiento estará orientado en la consecución del punto de equilibrio del emprendimiento, su continuidad y su consolidación hacia el futuro, así como la planeación financiera, jurídica y tributaria.

**Parágrafo.** Adicionalmente a las acciones previstas en el presente artículo, los municipios y distritos podrán promover acuerdos o convenios con Instituciones de Educación Superior, para la prestación de los servicios gratuitos de los consultorios empresariales y jurídicos de estas entidades en beneficio de las mujeres y sus proyectos de emprendimiento.

**Artículo 16°.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
LILIANA BITAR CASTILLA  
Senadora

**ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ**  
Senadora

**DIELA LILIANA BENAVIDES**  
Senadora

**JULIÁN PEINADO RAMIREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

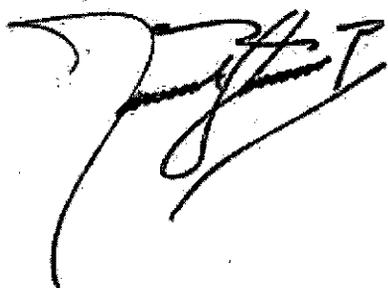
**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Senador de la República

**JULIANA ARAY FRANCO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

**NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS**  
Representante a la Cámara

**SARAY ROBAYO BECHARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

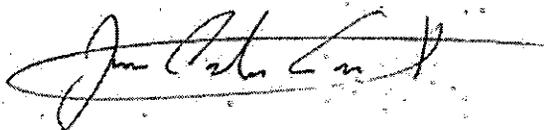
**FERNANDO NIÑO MENDOZA**  
Representante a la cámara



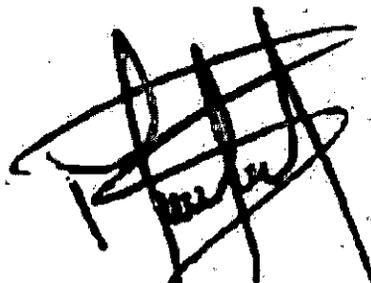
**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca



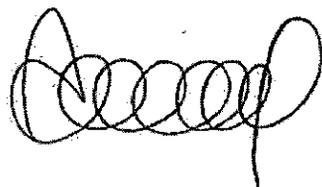
**JOSE ALFREDO GNECCO**  
Senador de la República



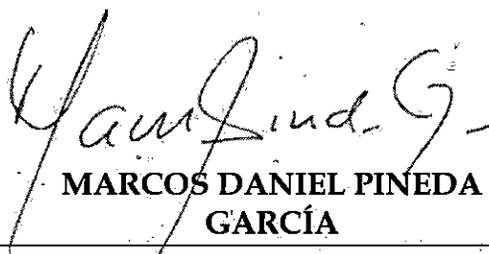
**JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS**  
Senador de la República



**MIGUEL ÁNGEL BARRETO  
CASTILLO**



**ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



**MARCOS DANIEL PINEDA  
GARCÍA**

**KARINA ESPINOSA OLIVER**  
Senadora de la República  
Partido Liberal

**MILENE JARAVA DIAZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre

**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY**  
Senador de la República

**NADIA BLEL SCAFF**  
Senadora de la República

**HR. YENCIA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**MODESTO AGUILERA VIDES**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 26 del mes JULIO del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº 046 Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: ASISTENTE PITAL CASTILLA ANA CAROLINA ESPITAL  
ATICA RENANDES

ESPITAL ESPON JOSE BENECIO JUAN GARCES

MI SUO GABRIEL MORALES PIERA KARINA OLIVERA Y OTROS PIERA

---

SECRETARIO GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

### PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2022

*Por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones.*

#### I. CONTEXTO GENERAL DE LA INICIATIVA

##### A) Argumentos:

El espíritu de esta normatividad busca en primera instancia, aumentar oportunidades a las mujeres mayores de 18 años para que tengan la opción de ingresar al mercado laboral por medio de emprendimientos creados por ellas.

Asimismo, con el fomento a sus emprendimientos, que estarán apalancados desde los mismos territorios, se busca consolidar herramientas para la reducción y cierre de las brechas sociales y económicas que afectan a las mujeres y fomentar salidas para los cientos de miles de casos de violencia económica e intrafamiliar que agobian a las mujeres, de manera que les permita salir de estos círculos de violencia, eliminando la dependencia económica que tienen con sus agresores y tradicionalmente les ha impedido vislumbrar alternativas para un cambio.

Adicionalmente, esta iniciativa busca apoyar con un fondo, creado en todos los municipios y distritos de Colombia, a las mujeres del país que tienen proyectos de emprendimiento y quieren hacerlos realidad, pero que aún no cuentan con el financiamiento, el denominado "Capital Semilla" para poder iniciar con sus iniciativas. De esta manera, es que a través del fondo FEM se pretende financiar a las mujeres, además de darles un apoyo técnico para que sus emprendimientos sobrevivan, progresen y se mantengan en el tiempo.

Es por estas razones que este proyecto de ley es pertinente pues busca que todas las mujeres tengan acceso al financiamiento sin los innumerables inconvenientes y obstáculos que se imponen tradicionalmente a las mujeres más necesitadas.

##### B) Conceptos:

**Fondo de Capital Semilla** Es un aporte estatal, en dinero o en especie, que se otorga por una sola vez al beneficiario, que no se restituye y que facilita el cierre financiero

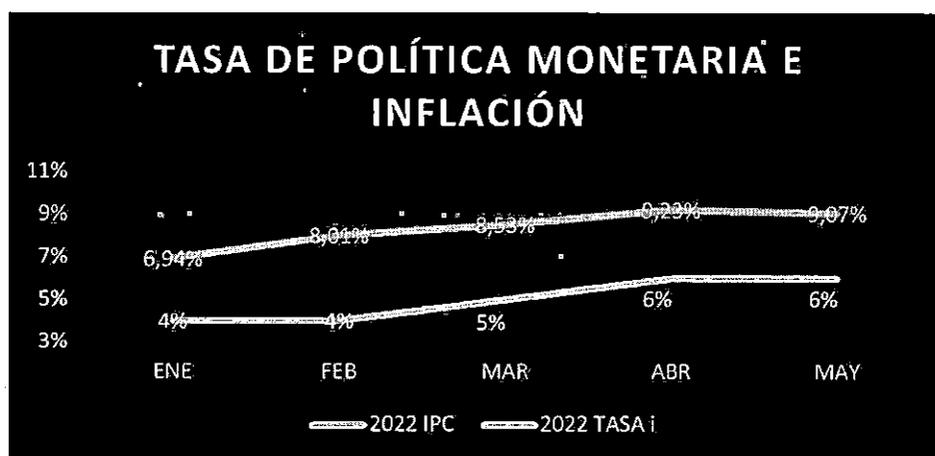
para adquirir vivienda nueva, construir en lote propio y/o realizar las mejoras del hogar (*Fondo Nacional del Ahorro, 2022*). Este concepto es replicable a todos los demás sectores en que las mujeres pretendan realizar sus emprendimientos y llevar a cabo proyectos productivos, lo importante es que puedan contar con los aportes necesarios.

**Capital Semilla** Es un financiamiento que se otorga a nuevas iniciativas de negocio para que creen o consoliden su actividad. El aporte económico de este capital lo hacen terceros y no debe ser devuelto por el empresario que lo recibe. (*Ruta N – Medellín*)

### C) Contexto Nacional:

El último informe de política monetaria preparado por el Banco de la República<sup>1</sup> en su resumen macroeconómico da cuenta de los siguientes aspectos: inflación anual que sigue aumentando y superando los pronósticos del mercado y del equipo técnico del Banco, debido entre otras, a presiones externas (precios y costos) más persistentes de lo estimado en el informe de enero de 2022; una actividad económica que volvió a sorprender al alza y a aumentar el pronóstico de crecimiento; reducción de la proyección de crecimiento de la demanda externa en un contexto de mayores presiones sobre la inflación global, altos precios del petróleo y unas condiciones financieras internacionales menos holgadas.

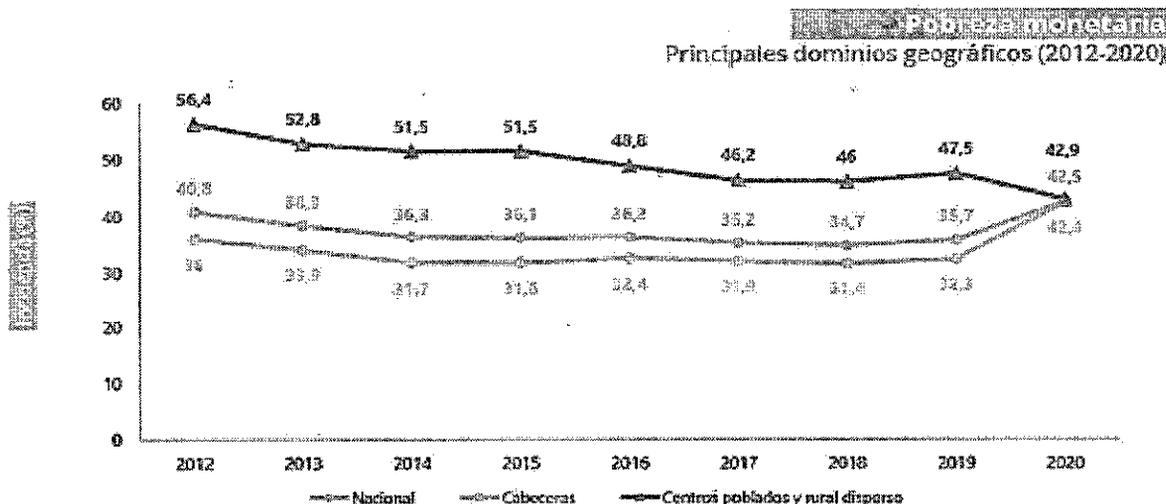
En síntesis: “Este nuevo contexto macroeconómico sugiere que habría un espacio muy reducido para una política monetaria expansiva”. Y ello seguramente seguirá evidenciándose en la tasa de política monetaria, tal como ha sucedido en lo corrido de 2022.



Fuente: Banco de la República.

<sup>1</sup> Informe de Política Monetaria Banco de la República. Abril de 2022.

Ahora bien, de acuerdo con las estadísticas oficiales del DANE, la pobreza en Colombia registró un aumento considerable habida cuenta de la crisis generada por la pandemia y se perdió mucho de lo que había avanzado el país en la materia en años anteriores. La pobreza monetaria en 2020 para los centros poblados y rural disperso llegó prácticamente al 43%.

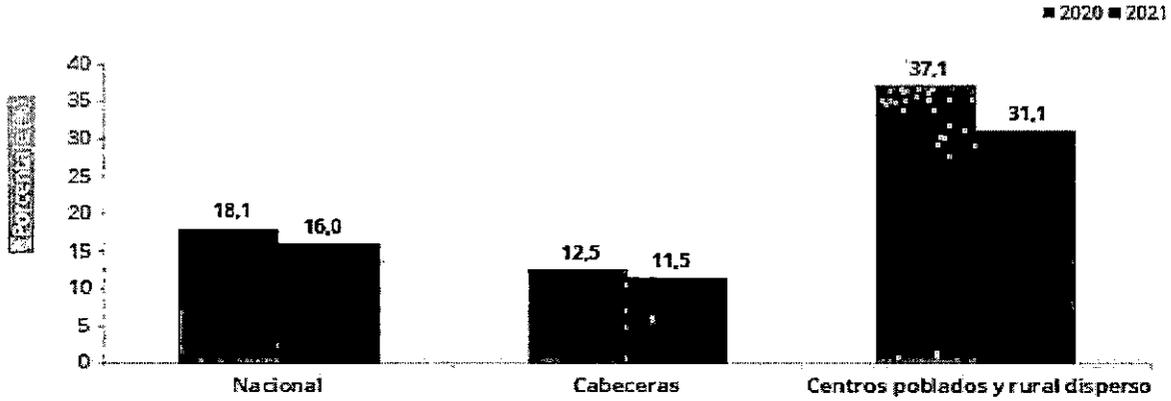


Fuente: Departamento Nacional de Estadística, DANE.

Y en cuanto a la pobreza multidimensional, si bien el total nacional en 2021 es de 16%, los centros poblados y rural disperso superó el 31% poniendo de relieve la necesidad de atender efectivamente a la población más afectada.

### Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

Principales dominios geográficos (2020-2021)

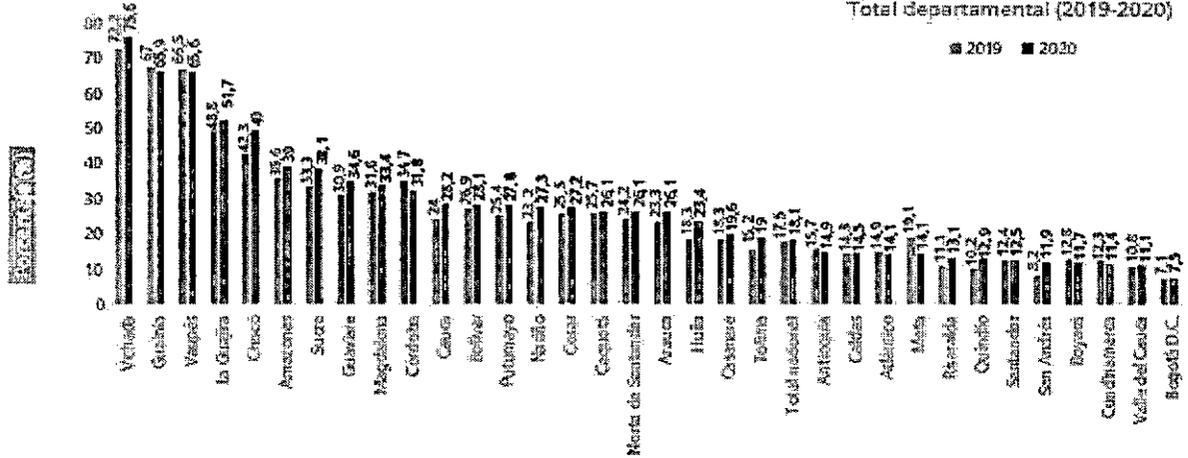


Fuente: Departamento Nacional de Estadística, DANE.

Y si se mira el panorama por departamentos, resulta claro que deben realizarse esfuerzos adicionales en las regiones donde las necesidades son mayores.

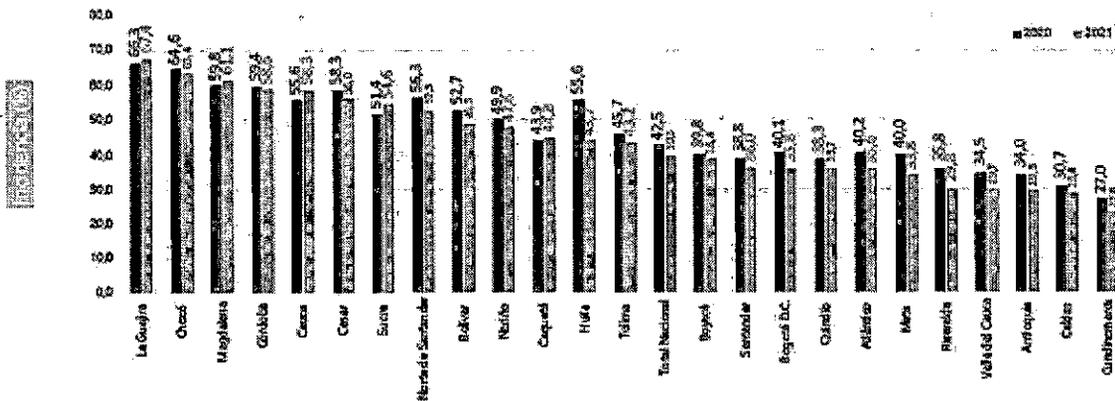
### Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

Total Departamental (2019-2020)



Fuente: Departamento Nacional de Estadística, DANE.

**Pobreza monetaria por departamento**  
Incidencia de pobreza monetaria (2020-2021)



Fuente: Departamento Nacional de Estadística, DANE.

En términos del mercado laboral, las cifras disponibles del DANE a 2022, muestran además para el caso de mujeres mayores índices de desempleo que a marzo de 2022 llegó al 17,1% en mujeres y al 10,4% para hombres.

Concepto	2022			
	Oct - Dic 21	Nov 21 - Ene 22	Dic 21 - Feb 22	Ene - Mar 22
% población en edad de trabajar	78,1	78,1	78,1	78,2
TGP	49,4	50,0	50,9	51,4
TO	42,0	41,8	42,4	42,6
TD	14,9	16,3	16,8	17,1
TS	7,8	7,5	8,0	8,4
Población total	25.717	25.742	25.767	25.791
Población en edad de trabajar	20.086	20.112	20.137	20.161
Fuerza de trabajo	9.914	10.048	10.258	10.354
Ocupados	8.438	8.410	8.533	8.580
Desocupados	1.476	1.638	1.725	1.774
Población fuera de la fuerza laboral	10.172	10.064	9.879	9.807
Subocupados	772	754	817	865
Fuerza de trabajo potencial	1.100	1.119	1.177	1.289

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

En el caso de hombres no es tan fuerte la afectación como en mujeres, de acuerdo con la gran encuesta integrada de hogares del DANE. Hay una diferencia donde el desempleo de las mujeres es 7 puntos porcentuales más alto que el de los hombres.

Concepto	2022			
	Oct - Dic 21	Nov 21 - Ene 22	Dic 21 - Feb 22	Ene - Mar 22
% población en edad de trabajar	76,0	76,0	76,0	76,0
TGP	76,2	75,9	76,2	76,5
TO	69,2	68,5	68,5	68,5
TD	9,2	9,7	10,0	10,4
TS	7,5	7,4	7,9	8,1
Población total	24.445	24.466	24.487	24.507
Población en edad de trabajar	18.569	18.591	18.612	18.633
Fuerza de trabajo	14.144	14.107	14.182	14.250
Ocupados	12.844	12.743	12.758	12.772
Desocupados	1.301	1.364	1.424	1.477
Población fuera de la fuerza laboral	4.425	4.484	4.431	4.384
Subocupados	1.058	1.047	1.121	1.152
Fuerza de trabajo potencial	381	405	431	455

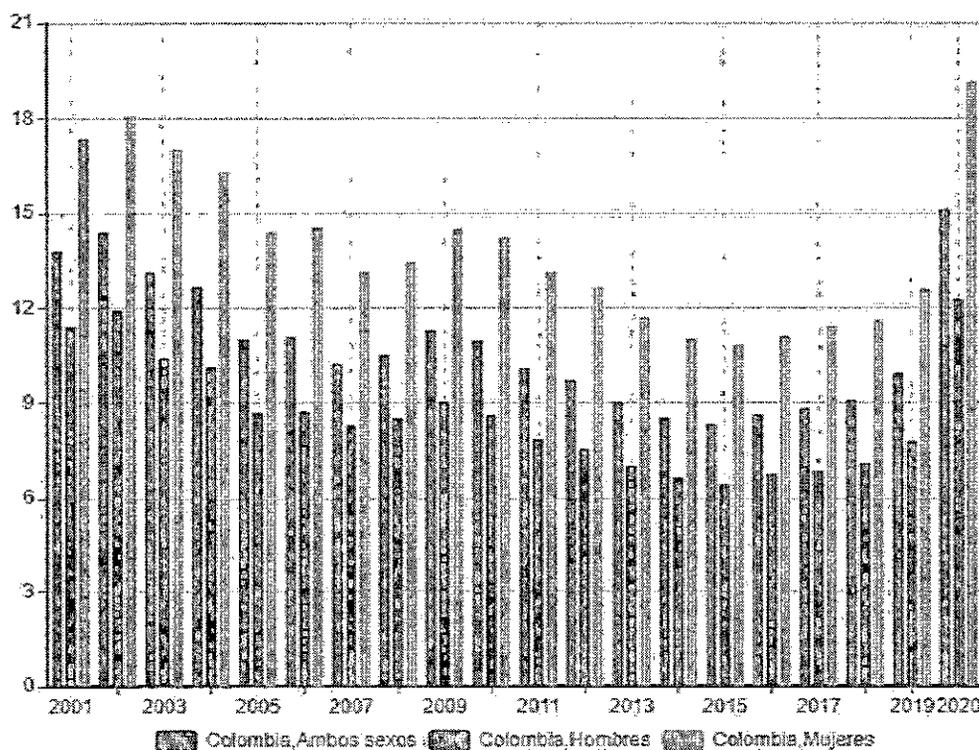
Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Gráficamente puede verse cómo en las dos últimas décadas el desempleo ha afectado mucho más a las mujeres, siempre registrando tasas más altas que el desempleo total y el de hombres y que para la serie no ha estado nunca en un solo dígito hasta llegar casi al 20% en 2020.

Demográficos y sociales / Sociales / Empleo y remuneraciones / Desempleo

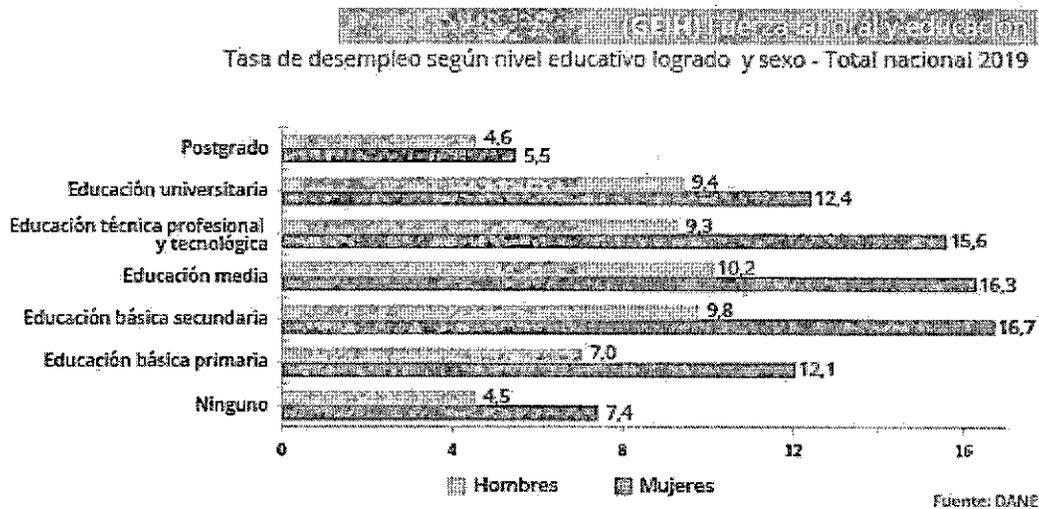
### Tasa de desocupación según sexo

(Tasa anual media)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

Y más preocupante aún, que en todos los niveles educativos logrados las tasas de desempleo de las mujeres superan ostensiblemente a las de hombres, con una diferencia muy acentuada en los menores niveles educativos: 5,1% en básica primaria, 6,9% en básica secundaria 6,1% en media y 6,3% en técnica profesional y tecnológica.



Todo lo expuesto pone en evidencia la gran disparidad, desigualdad y la necesidad de ayudar a superar estas condiciones para las mujeres en el país, por lo cual se presenta la presente iniciativa, como una medida legislativa orientada a la discriminación positiva de un grupo poblacional determinado, justificada en una problemática real, cuantificada y soportada en la estadística, que requiere de acciones afirmativas del Estado para equilibrar la balanza.

Ahora bien, la forma de financiar se presenta teniendo en cuenta las actuales disposiciones legales en materia de ingresos corrientes de libre destinación para la respectiva categorización de Municipios en el país, que dan cuenta, con el actual salario mínimo vigente, de los rangos que a continuación se presentan para las distintas categorías:

CATEGORÍA	ICLD	1%
ESPECIAL	> \$400.000.000.000	> \$4.000.000.000
PRIMERA	> \$100.000.000.000 < \$400.000.000.000	> \$1.000.000.000 < \$4.000.000.000
SEGUNDA	> \$50.000.000.000 < \$100.000.000.000	> \$500.000.000 < \$1.000.000.000
TERCERA	> \$30.000.000.000 < \$50.000.000.000	> \$300.000.000 < \$500.000.000
CUARTA	> \$25.000.000.000 < \$30.000.000.000	> \$250.000.000 < \$300.000.000
QUINTA	> \$15.000.000.000 < \$25.000.000.000	> \$150.000.000 < \$250.000.000
SEXTA	< \$15.000.000.000	< \$150.000.000

Como se puede apreciar, los rangos propuestos en la presente iniciativa no resultan altos con respecto a los ingresos propios de los municipios, desde un valor cercano a los \$150.000.000 para sexta categoría hasta un monto aproximado de \$4.000.000.000 en el caso de categoría especial. De hecho, el propósito de la Ley 617 de 2000 y demás normas que la han modificado, ha sido poder destinar mayores recursos a inversión y frente a los valores de ingresos corrientes de libre destinación presentados, la destinación por categoría al FEM no es muy significativa frente al impacto que se generaría en la financiación de los proyectos de inversión que presenten las beneficiarias. Dependiendo de la situación fiscal y financiera de cada Municipio, esta iniciativa prevé que, en caso de no contar con los suficientes ingresos corrientes de libre destinación, los Municipios puedan destinar recursos de las asignaciones que les correspondan del Sistema General de Regalías – SGR.

#### **D) Contexto Internacional:**

El último informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL<sup>2</sup>- con respecto a la situación de la región, da cuenta de un panorama preocupante en el impacto social que se registra posterior a la pandemia de COVID 19. Señala este informe la oportunidad para nuevos pactos sociales y fiscales: “Movilizar de manera estable los recursos indispensables para transitar hacia un estilo de desarrollo sostenible, menos desigual, centrado en las personas y que promueva la sostenibilidad de la vida... La idea de un pacto fiscal con progresividad debe ir entonces acompañada de objetivos muy concretos como dar sostenibilidad financiera a una protección amplia que beneficie al conjunto de la población y alcance un apoyo social y político sostenido.

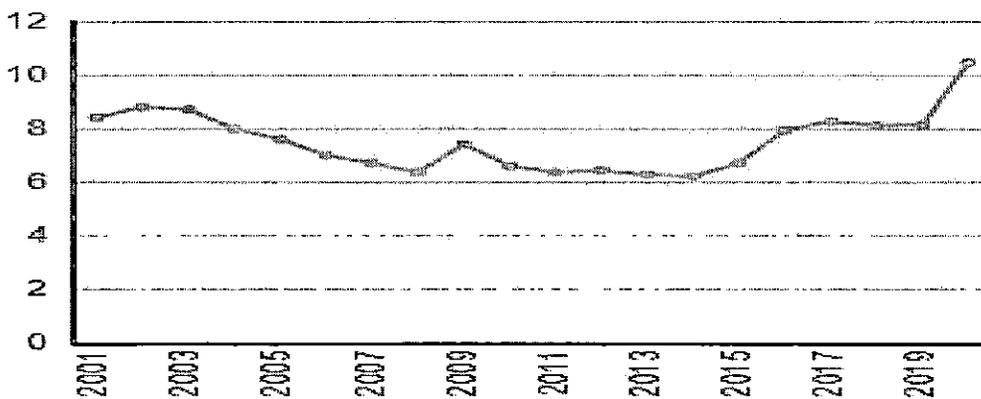
<sup>2</sup> Panorama Social de América Latina 2021.

El pacto fiscal debería apuntar a contribuir a una recuperación económica inclusiva y transformadora, que abone a la igualdad de género, promoviendo una fiscalidad progresiva y sostenible, y asegurando recursos suficientes para una inversión social que viabilice el bienestar y el goce de derechos por parte de toda la población...

En suma, los pactos sociales y fiscales para construir el Estado de bienestar proveen a las sociedades de las oportunidades para alcanzar un futuro sostenible en común. Sin bienestar no habrá crecimiento ni sostenibilidad."

Pero la situación no deja de ser preocupante en materia de desempleo, desigualdad y pobreza en la región y de la cual Colombia no escapa, pues, está por encima de la media registrada en América Latina. A continuación tenemos expresadas las cifras de desempleo en la región en las dos últimas décadas hasta 2020:

**Tasa de desempleo**  
(En porcentajes)  
2001 - 2020

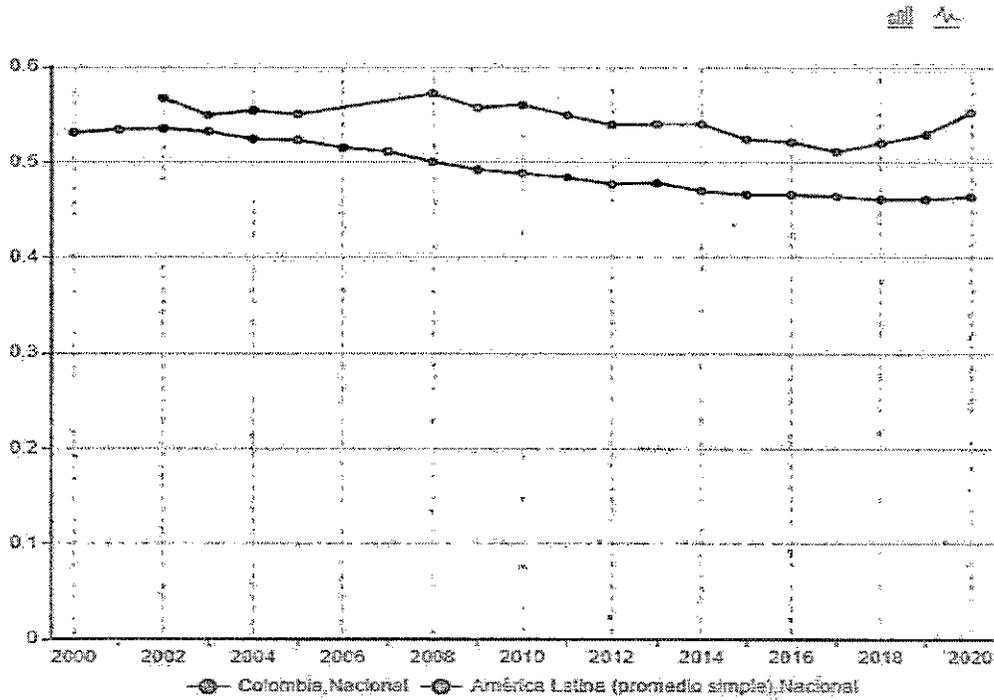


Fuente: CEPAL

Y en materia de desigualdad la situación no es mejor, puede verse desde el año 2000 hasta el 2020 la variación en el coeficiente de Gini y para el caso colombiano, por ejemplo, se volvió prácticamente a niveles de dos décadas atrás: en 2002 dicho coeficiente era de 0,57 y el observado para 2020 fue 0,55:

**Índice de concentración de Gini**

(Valores entre 0 y 1)

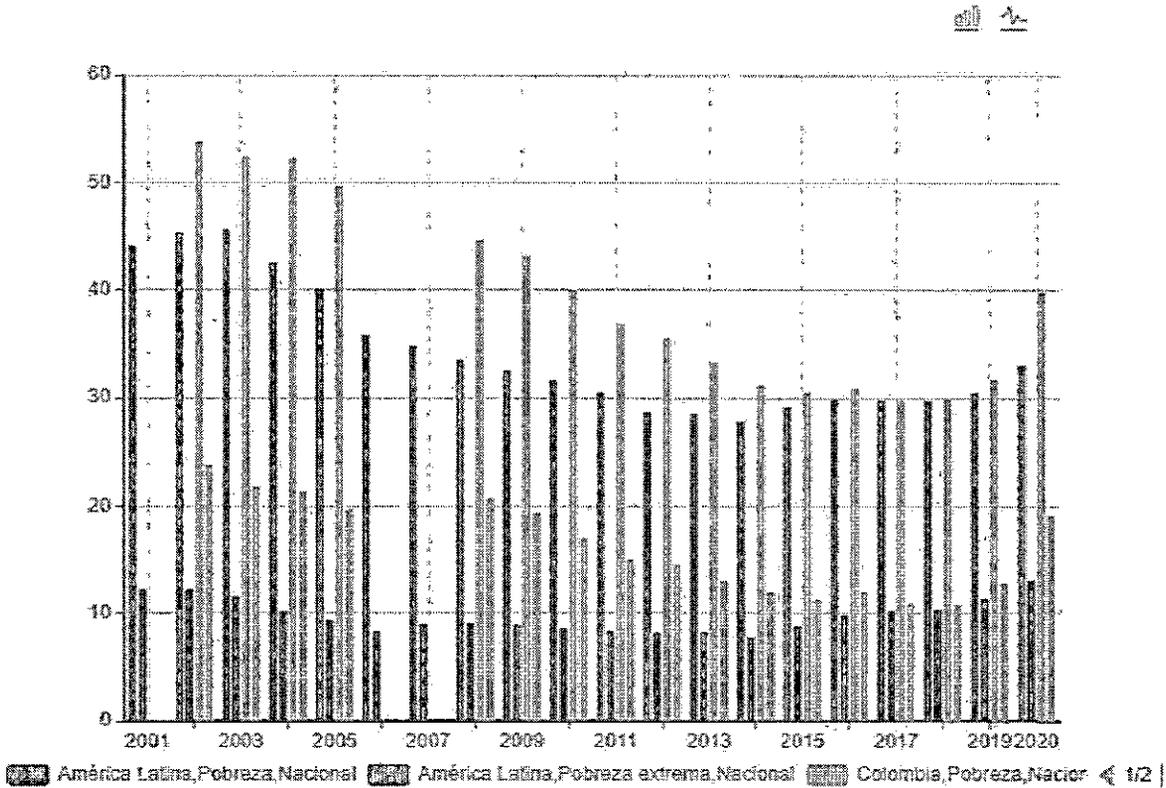


Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

En cuanto a pobreza y pobreza extrema en la región, la serie 1990-2021 demuestra un diagnóstico crudo en el que un poco más del 32% de la población (201 millones de personas) se encuentran en condiciones de pobreza y casi el 14% (86 millones de personas) en pobreza extrema:

### Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica

(Porcentaje del total de la población en cada área geográfica)



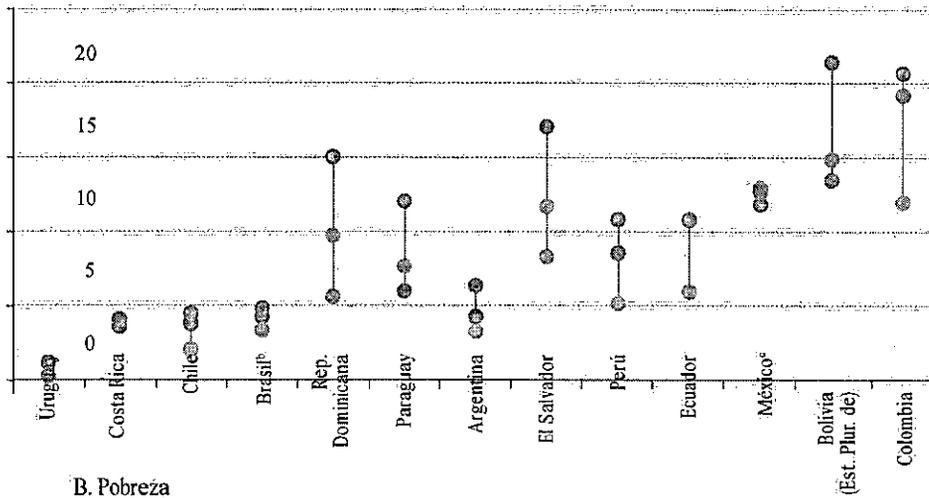
Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

Las estimaciones realizadas por la CEPAL para la variación de pobreza extrema y de pobreza en 2020 sitúan a Colombia en la peor posición (12 entre 13 países) sólo superada por Perú. Para el periodo 2008-2014-2020 puede observarse cómo porcentualmente se volvió a valores observados más de una década atrás. Esta es la razón por la cual los expertos se refieren al retroceso de logros alcanzados en años anteriores.

América Latina (13 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, 2008, 2014 y 2020<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

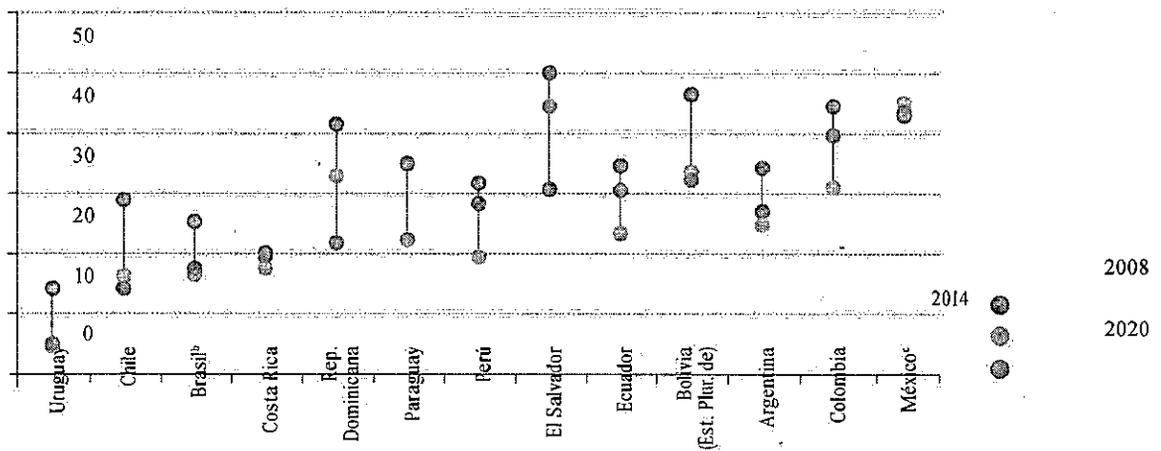
A. Pobreza extrema

25



B. Pobreza

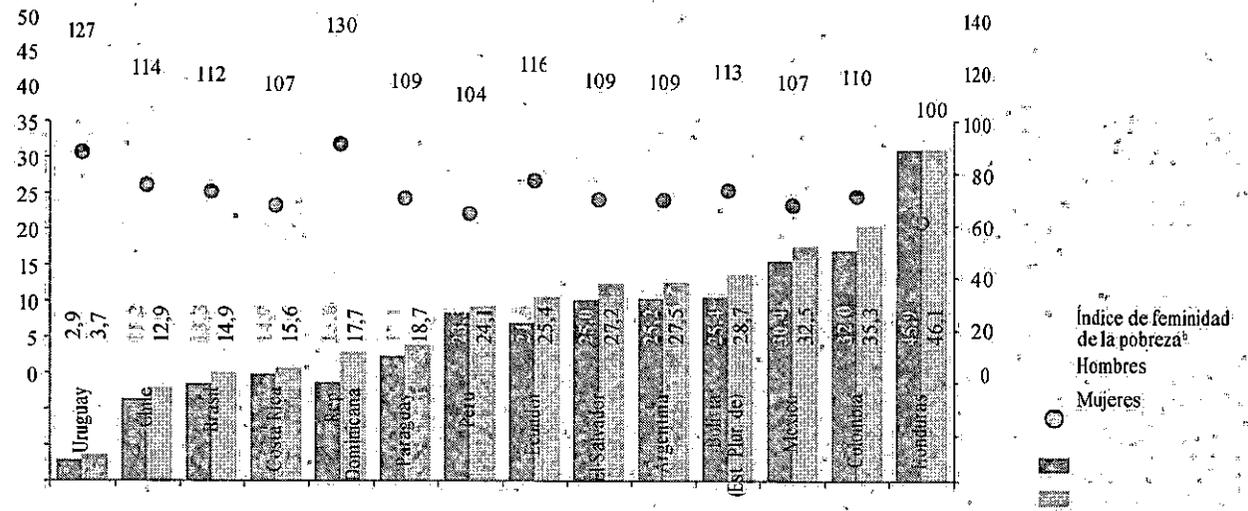
60



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y cifras oficiales.

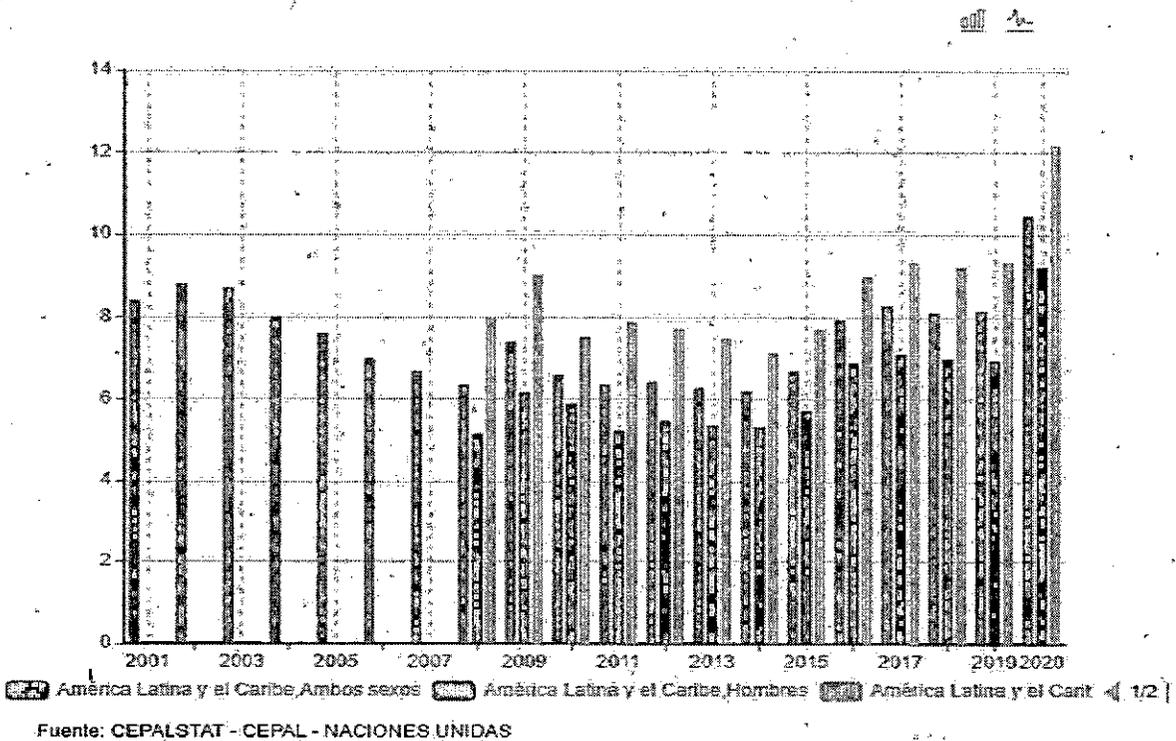
A continuación, se presentan las tasas de pobreza por sexo y el índice de feminidad de la pobreza en personas de 20 a 59 años:

América Latina (14 países): tasas de pobreza por sexo e índice de feminidad de la pobreza, personas de 20 a 59 años, alrededor de 2020<sup>a</sup>  
 (En porcentajes y valor del índice de feminidad de la pobreza)



La desigualdad de género al igual que en Colombia, es una constante en la región como tendencia que se ha acentuado en los últimos años.

Demográficos y sociales / Sociales / Empleo y remuneraciones / Desempleo  
**Tasa de desocupación según sexo**  
 (Tasa anual media)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

En términos de desigualdad de género el informe lo señala como parte estructural de las sociedades y estilos de desarrollo en la región que han invisibilizado la importancia de los cuidados y provisión de bienestar entre las personas. "...la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado interactúan con los otros nudos de la desigualdad de género y causan condiciones desfavorables para las mujeres, que están sobrerrepresentadas en los grupos de ingresos más bajos y entre quienes se desempeñan en empleos de mayor precariedad y desprotección, encuentran obstáculos para ejercer libremente sus derechos sexuales y reproductivos, y siguen estando subrepresentadas en espacios públicos y de toma de decisiones".

Por todo lo expuesto, consideramos fundamental esta iniciativa legislativa para afrontar la realidad de las mujeres colombianas más necesitadas y dar una respuesta a las difíciles condiciones de pobreza, desempleo, violencia de género e intrafamiliar, desigualdad y una oportunidad invaluable para que puedan convertir sus emprendimientos en proyectos productivos que les permita insertarse en el mercado laboral en condiciones formales.

En los anteriores términos, quedan expuestos el objeto y motivación de la presente iniciativa, la cual dejo en manos del Congreso de la República con la firme convicción y esperanza de que se convierta en ley de la República luego de surtir su legítimo trámite democrático y constitucional.

Atentamente,

*Liliana E. Bitar C.*

**LILIANA BITAR CASTILLA**  
Senadora

## Bibliografía:

- Amarante, V. y J. P. Jiménez (2015), "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J. P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
  - Banco Mundial (2021), *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
  - Banco de la República de Colombia. Informe de Política Monetaria. Abril de 2022.
  - CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago. (2021a), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", Informe Especial COVID-19, N° 11, Santiago, julio.
  - CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago, en prensa. (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago. (2021c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago. (2021d), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", Informe Especial COVID-19, N° 9, Santiago, febrero.
  - Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. Estadísticas
-