Bogotá D.C.

Doctor
ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario General
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
comisión.septima@camara.gov.co
Ciudad

Ref. Oficio n.° CSPCP.3.7.-1142-21 del 01/12/2021 - Observaciones al Proyecto de Ley n.° 380/2021 Cámara - 014/2020 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley n.° 167/2020 Senado.

Respetado secretario,

De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social[1], a continuación expone las observaciones al Proyecto de Ley n.° 380 de 2021 C. - 014 de 2020 S., acumulado con el Proyecto de Ley n.°167/2020 S., "*POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL EN EL PAÍS*"**.**

1. Propuesta normativa

El texto definitivo aprobado en sesión plenaria mixta del Senado de la República del día 089 de noviembre de 2021 y publicado en la Gaceta N.° 1639 del 17 de noviembre de 2021, propone lo siguiente:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la construcción de la Política Pública de Emprendimiento Social, como motor de transformación e innovación a nivel nacional y regional; asimismo, fomentar su reconocimiento y fortalecimiento por parte del Gobierno Nacional, de las entidades públicas, los gobiernos locales y departamentales, el sector privado, así como otros actores estratégicos del ecosistema de emprendimiento social.
Artículo 2°. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones de la presente ley, aplican para los emprendimientos sociales que hagan parte del ecosistema de emprendimiento nacional y sus redes, reconocidos y certificados por INNPULSA en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. **Parágrafo**: Las disposiciones de esta ley son de interés de la institucionalidad nacional y territorial hacedores, implementadores y/o vinculados en la política pública de Emprendimiento Social.
ARTICULO 3°. Definiciones. **a. Emprendimiento Social.** **b. Valor Social.** **c. Innovación social.** **d. Valor compartido.** **e. Comercio justo.** **f. Comercio sostenible.**

[1]El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar 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 a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes (Artículo 3° Decreto 2094 de 2016).

ARTÍCULO 4°. Lineamientos de la Política de Emprendimiento Social. Para la Política Pública de Emprendimiento Social se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes lineamientos rectores:
1. La identificación de los actores involucrados en emprendimiento social.
2. La promoción de la participación activa del Estado en la identificación, creación, incubación y aceleración de los emprendimientos sociales.
3. La creación de programas con sectores y actores desde el nivel nacional al local para incentivar el emprendimiento social.
4. La articulación del emprendimiento social con el ecosistema de emprendimiento en el país.
5. El fomento y desarrollo de mecanismos de financiación y sostenibilidad para el desarrollo del emprendimiento social.
6. El impulso de mecanismos de socialización y divulgación de emprendimiento social.
7. La promoción del emprendimiento social con un enfoque territorial, promoviendo el desarrollo desde lo local a lo regional, impulsando la economía propia de los territorios.
8. El fortalecimiento de la cultura emprendimiento social en el país.
9. La vinculación de la academia, el sector privado y organizaciones del tercer sector, en el fortalecimiento del emprendimiento social en el país.
10. Promover los procesos de innovación social, el valor compartido y los principios del comercio justo entre los emprendedores, empresas y organizaciones que desarrollan emprendimientos sociales.
11.La promoción de la inclusión por temas étnicos, de discapacidad y género.
12. Formalización laboral, respeto y cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social de los trabajadores para los casos en los cuales aplique.

ARTÍCULO 5°. Coordinación de la Política Nacional de Emprendimiento Social. La Política Nacional de Emprendimiento Social estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e Innpulsa, o quien haga sus veces, en coordinación de las entidades del Gobierno Nacional según el marco de sus funciones; y además podrá convocar a los sectores involucrados, sociedad civil y a la academia.

ARTÍCULO 6º. Objetivos de la Política Nacional de Emprendimiento Social.
1. Reconocer el Emprendimiento Social.
2. Fortalecer la formación dirigida al emprendimiento social.
3. Identificar el impacto del emprendimiento social en Colombia.
4. Promover el fortalecimiento de los programas desarrollados por las entidades sin ánimo de lucro, dedicadas a la promoción del emprendimiento social.
5. Formular programas y proyectos dirigidos al emprendimiento social.
6. Fomentar y apoyar el emprendimiento social.
7. Formular indicadores de emprendimiento social.
8. Establecer alianzas desde lo nacional y lo regional a través de las alcaldías y gobernaciones para fomentar el emprendimiento social.
9. Identificar programas educativos y de formación que contribuyan al emprendimiento social.
10. Promover las alianzas estratégicas entre inversionistas, emprendedores sociales e instituciones del sector público.
11. Impulsar la sinergia nacional, transnacional y cooperación internacional para los emprendimientos sociales, en busca de transferencia de conocimiento, promoción de la financiación y alcance de los Objetivos de Desarrollo sostenible.
12. Presentar informes anuales al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, donde se exponga el avance de la Política de Emprendimiento Social, de acuerdo a lo que establezca la entidad para tal fin.
13. Avanzar en la promoción de la inclusión por temas étnicos, de discapacidad y género.
14. Fortalecer la formalización laboral, respeto y cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social de los trabajadores para los casos en los cuales aplique.

ARTÍCULO 7º. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así: Artículo 18. Actividades de Promoción. Con el fin de promover el emprendimiento social y las iniciativas de negocios, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia Joven y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA o quienes hagan sus veces, promoverán las siguientes actividades:
1. Feria de trabajo juvenil: Componente comercial y académico.
2. Macrorrueda de negocios para nuevos empresarios: Contactos entre oferentes y demandantes.
3. Macrorruedas de inversión para nuevos empresarios: Contactos entre proponentes e inversionistas y sistema financiero.
4. Concursos y ferias de orden nacional, departamental, distrital y/o municipal de emprendimiento social, dirigidos a emprendedores sociales y de negocio (Ventures).
5. Estrategias para promover la financiación de emprendimientos sociales por parte de inversión privada, pública y cooperación internacional.
6. Concursos para facilitar el acceso al crédito o a fondos de capital semilla a aquellos proyectos sobresalientes.
7. Programas de cofinanciación para apoyo a programas de las unidades de emprendimiento y entidades de apoyo a la creación de empresas: Apoyo financiero para el desarrollo de programas de formación, promoción, asistencia técnica y asesoría, que ejecuten las Fundaciones, Cámaras de Comercio, Universidades, incubadoras de empresas y ONG, con énfasis en emprendimiento social. 8. Foros, conversatorios, entre otros mecanismos; con el fin de promover la visibilización, el intercambio de experiencias exitosas, buenas prácticas, así como el impacto sobre las comunidades beneficiadas por la ejecución del emprendimiento social en el país, entre los actores involucrados.
Parágrafo 1o. Recursos. El Gobierno Nacional a través de las distintas entidades, las Gobernaciones, las Alcaldías Municipales y Distritales, y las Áreas Metropolitanas, podrán presupuestar y destinar anualmente, los recursos necesarios para la realización de las actividades de promoción y de apoyo al emprendimiento social. Los recursos destinados por el municipio o distrito podrán incluir la promoción, organización y evaluación de las actividades, previa inclusión y aprobación en los Planes de Desarrollo.
Parágrafo 2o. Las entidades referidas en el presente artículo podrán desarrollar estos programas con las entidades sin ánimo de lucro nacionales y de reconocida idoneidad.

ARTÍCULO 8º. Alianzas estratégicas. El Gobierno Nacional, a través de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Innpulsa y Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, fomentarán en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, la contratación y/o la celebración de convenios de asociación con las organizaciones sin ánimo de lucro que promuevan el emprendimiento social.
Parágrafo. El Gobierno Nacional en cabeza de la Agencia Presidencial de Cooperación, promoverá la recepción, focalización, administración y dinamización de recursos de cooperación internacional, para el fomento y fortalecimiento del emprendimiento social, en función del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

ARTÍCULO 9º. Plataformas de Emprendimientos Sociales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en cooperación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, diseñarán e implementarán una plataforma que registre y visibilice los emprendimientos sociales del territorio nacional, los cuales estarán identificados y registrados, a fin de promover la participación del sector privado y público en el fortalecimiento de estas iniciativas. **Parágrafo 1.** Esta plataforma cumplirá con los lineamientos y estándares de la política de gobierno digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. **Parágrafo 2.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá las condiciones y requisitos para el registro de los emprendimientos sociales y contará con 1 año después de la expedición de la presente ley para tal fin.
ARTÍCULO 10º. Financiación colaborativa para Emprendimientos Sociales. Los interesados en financiar, patrocinar y promover los emprendimientos sociales, podrán hacerlo a través del portal dispuesto para ello, contemplado en la presente ley. Mediante la plataforma, las personas naturales o jurídicas podrán realizar el financiamiento colaborativo y escoger el emprendimiento social para el cual va dirigido. La financiación colaborativa se comprenderá para la aplicación de los incentivos de diversa índole para los inversionistas que contemple la normativa vigente, especialmente aquellos en materia de responsabilidad social empresarial y exenciones tributarias en impuesto de renta y complementarios. **Parágrafo 1.** 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 un porcentaje de sus recursos al apoyo del emprendimiento social de acuerdo a lo que determine la entidad competente y sin perjuicio de las restricciones que tengan los fondos por ley. **Parágrafo 2.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo destinará las condiciones y reglamentará la forma de acceso de los Emprendimientos sociales para acceder a Fondos de Financiación, Programas y Beneficios.
ARTÍCULO 11º. Líneas de crédito para Emprendimientos Sociales. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerá a través de Bancoldex, o quien haga sus veces, líneas de crédito especiales para financiar los emprendimientos sociales en el país. En estas líneas de crédito el Estado deberá ser avalista o garante, deberán gozar de tasa de interés preferencial y políticas de condonación por siniestros o pérdidas.
ARTÍCULO 12º. Sinergia Regional. Con el fin de promover el emprendimiento social, el Gobierno Nacional, a través de las distintas entidades estatales del orden nacional, departamental, distrital y/o municipal, desarrollarán programas para identificar, formar, acompañar e incentivar el emprendimiento social, teniendo en cuenta la oferta pública y privada existente. Parágrafo. Las entidades referidas en el presente artículo podrán desarrollar estos programas con las entidades sin ánimo de lucro dedicadas al emprendimiento social, nacional y de reconocida idoneidad.
ARTÍCULO 13. Reconocimiento a los Emprendimientos Sociales. Las entidades encargadas de la Política Nacional de Emprendimiento Social, podrán desarrollar y otorgar reconocimientos, premios y/o sellos de carácter nacional y/o internacional a los emprendimientos sociales.
ARTÍCULO 14. Reglamentación. El Gobierno Nacional, en el término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará y desarrollará la Política Pública de Emprendimiento Social en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.
ARTÍCULO 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

2. Consideraciones a la propuesta normativa

2.1. Emprendimiento social

La Ley 1014 de 2006 *"De fomento a la cultura del emprendimiento",* definió el emprendimiento como «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».

Por emprendimiento social se ha entendido como aquel que tiene «por protagonistas a las personas e instituciones de la economía social al servicio de valores que van directamente más allá del mero beneficio económico personal de las personas emprendedoras, para desarrollar iniciativas y redes compartidas capaces de generar valor añadido social en sentido amplio».[2]

En otra definición, el emprendimiento social «…consiste en la satisfacción de una necesidad social o medioambiental, por medio de una empresa que genera beneficios económicos y se reinvierten en conseguir el objetivo social principal».

[2] ECONOMIASOSTENIBLE.ORG (Consultado el 05/10/2020) Disponible en: http://www.economiasostenible.org/concepto-de-emprendimiento-social/.

No debemos confundir el emprendimiento social con las organizaciones sin fines de lucro, ya que estas últimas no buscan el beneficio económico y el emprendedor social, a través de su empresa, s[í] busca el beneficio monetario que será empleado en fines sociales.

No debemos confundir el emprendimiento social con la innovación social, ya que el emprendimiento lleva implícito la puesta en marcha de una empresa cuyo modelo de negocio sí puede ser innovación social. Sin embargo, una idea socialmente innovadora la puede llevar a cabo una empresa ya creada, una ONG o el sector público y no tiene porque llevar implícito un modelo de negocio…».[3]

En el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "*Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*", en el pacto número dos «Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.», estableció que la estrategia de reactivación económica está basada en el emprendimiento, la formalización y en el aumento de la productividad.

En ese orden, determinó que «…El crecimiento económico se potenciará con la activación de un entorno que sea favorable para la creación y consolidación de un tejido empresarial formal, sólido y competitivo. Este entorno estará basado en pilares de apoyo al emprendimiento, mejoramiento y ampliación de fuentes de financiación, fomento a la adopción tecnológica, aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas, drástica simplificación de la regulación, y una mayor competencia. En el campo, adicionalmente ese entorno dinamizará la producción agrícola moderna e inclusiva, e impulsará las exportaciones de productos agroindustriales y la generación de empleos en sectores distintos al agro en las zonas rurales. Finalmente, la estrategia incluye el Plan Sectorial de Turismo, el cual plantea acciones para posicionar al sector como una opción viable y rentable de desarrollo sostenible del país, basado en su diversidad biológica y cultural…».

El artículo 54 de la Ley 2069 de 2020[4] estableció que el Gobierno nacional, en conjunto con los departamentos y municipios promoverán y apoyarán emprendimientos sociales con réditos en el bienestar de las comunidades, de manera especial en zonas rurales, reglones con mayores índices de pobreza de país y en los municipios PDET. De igual manera, se desarrollarán programas que busquen identificar, formar, acompañar e incentivar el emprendimiento social en el país.

A su vez, el parágrafo 9° del artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, determinó que INNpulsa Colombia en conjunto con otras entidades del Gobierno nacional, establecerán las respectivas definiciones sobre emprendimiento y sus diferentes características y tipos, así como los lineamientos que se deberán tener en cuenta para establecer la oferta institucional y apoyos que se brinden a emprendedores desde el Gobierno nacional. Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en esta ley y documentos de política pública que se hayan expedido para tal efecto.

El Proyecto de Ley n.° 380 de 2021 C. - 014 de 2020 S., acumulado con el Proyecto de Ley n.°167/2020 S, define el emprendimiento social como: «…un modelo de negocio adelantado por personas naturales o jurídicas con o sin ánimo de lucro que mediante el

[3] ECONOMIPEDIA: Emprendimiento Social (Consultado el 05/10/2020) Disponible en https://economipedia.com/definiciones/emprendimiento-social.html
[4] Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

empleo de técnicas empresariales y de mercado, busca solucionar problemáticas, así como atender y/o fortalecer procesos que afectan diversos ámbitos de las comunidades, beneficiando principalmente aunque no de manera exclusiva a comunidades y/o poblaciones en condición de vulnerabilidad. A través de la innovación , el Emprendimiento Social contribuye al desarrollo sostenible, al fortalecimiento económico de las comunidades, a la generación de oportunidades, así como a la creación de valor económico y/o social y al crecimiento económico sostenible…».

Por tal razón, resulta importante que la iniciativa legislativa verifique los criterios de definición y el objetivo del emprendimiento social, teniendo en cuenta las diferencias del emprendimiento social con las personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro y las apuestas estratégicas del Gobierno nacional establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 "*Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*", así como la definición y el objeto que persigue la Ley 2069 de 2020, la cual estableció como responsabilidad de INNpulsa Colombia definir el emprendimiento, su clasificación y características.

2.2. Ámbito de aplicación del emprendimiento social

Al considerar la propuesta normativa, específicamente en lo relacionado con la participación asignada al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en reconocer y certificar en coordinación con iNNpulsa los emprendimientos sociales que hagan parte del ecosistema de emprendimiento nacional, señalada en el artículo 2 del proyecto de ley, resulta importante realizar las siguientes precisiones:

2.2.1. Funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en materia de emprendimiento

El artículo 209 de la Constitución Política estableció que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Por consiguiente, el artículo 5° de la Ley 489 de 1998, determinó que las entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo, conforme a los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política.

La competencia administrativa está fundamentada en el principio constitucional de legalidad, el cual demanda que las actuaciones de las autoridades públicas estén basadas en una norma que confiere la facultad para adoptar determinada decisión, situación que impide a las autoridades auto atribuirse competencias o asumir aquellas que corresponda a otra entidad.[5]

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene, entre otras, la función de formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.[6]

[5] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 19 de agosto de 2016. CP: Bula Escobar, Germán Alberto. Rad. N° 11001-03-06-000-2016-00128-00(2307).
[6] Artículo 4 del Decreto 2094 de 2016.

El Decreto 2094 de 2016 determinó dentro de la estructura interna del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Dirección de Inclusión Productiva, dependencia misional que de conformidad con el artículo 22 es responsable, entre otros, de las siguientes funciones:

1. Diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas, estrategias y proyectos inclusión productiva y unidad alimentaria que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo Inclusión Social y Reconciliación.
2. Ejecutar y articular políticas, planes, programas y proyectos de inclusión productiva y seguridad alimentaria dirigidos a reducir la vulnerabilidad de población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.
3. 3. Identificar, formular e implementar rutas para la inclusión productiva la población objeto del Sector Administrativo Inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con la Subdirección General para Superación de la Pobreza.

De ahí que, este Departamento Administrativo sea «(…) responsable a nivel nacional de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social, lo cual desarrolla a través de varios programas (destinados a sujetos de especial protección incluidas las víctimas de la violencia) que hacen parte de su oferta social (…)»

Con el propósito de desarrollar esta finalidad, la entidad cuenta con los siguientes programas:

> *(…)*
> *a. IRACA: Este programa es una apuesta del Gobierno nacional para la atención con enfoque diferencial de las poblaciones étnicas víctimas del conflicto armado residentes en territorios colectivos. De acuerdo con el PND 20182022, "hace parte de la estrategia de Emprendimientos sostenibles con integración al sector moderno, que tiene como objeto promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza en contextos rurales a través del emprendimiento (…). (Guía Operativa IRACA, 2019)*
>
> *b. MI NEGOCIO es un programa de generación autónoma de ingresos que brinda oportunidades para fortalecer capacidades productivas de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, contribuyendo así a la creación o fortalecimiento de negocios base de la pirámide (Guía Operativa MI NEGOCIO, 2020)*
>
> *c. EMPRENDIMIENTO COLECTIVO este programa se basa en la creación de condiciones propicias para el fortalecimiento de las organizaciones productivas conformadas por población sujeto de atención de Prosperidad Social, a través del acceso a recursos complementarios para la compra de activos que generen valor agregado a productos primarios, promuevan el acceso a mercados, la generación de ingresos y empleo, así como el desarrollo competitivo de las regiones de intervención. (Guía Operativa EMPRENDIMIENTO COLECTIVO, 2018) (…)[7].*

[7]Memorando No. M-2021-1400-009829 del 23 de marzo de 2021.

En suma, los programas, planes y proyectos ejecutados por Prosperidad Social están orientados a la superación de las condiciones de vulnerabilidad y la inclusión productiva de la población pobre extrema y víctima de la violencia, bajo unos criterios de focalización y priorización previamente establecidos, en procura de la estabilización socioeconómica, siendo el "hogar" la unidad de atención en la mayoría de ellos. En ese orden, conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "*Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*", expedido por la Ley 1955 de 2019, en el marco del pacto por equidad, de acuerdo con la estrategia *"Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza",* Prosperidad Social asumió la meta de sacar a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema monetaria y 2,9 millones de personas de la pobreza monetaria.

2.2.2. Funciones de iNNpulsa Colombia

INNpulsa Colombia es un patrimonio autónomo conformado por recursos públicos, regido por el derecho privado, que surgió de la unión del Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas empresas[8] y la Unidad de Desarrollo Empresarial[9], por disposición de la modificación y adición realizada al artículo 13 de la Ley 1753 de 2015[10], de conformidad con el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020:

> **…ARTÍCULO 46. UNIFICACIÓN DE FUENTES DE EMPRENDIMIENTO y DESARROLLO EMPRESARIAL**. Adiciónese y modifíquese el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:
>
> **ARTÍCULO 13. INNPULSA COLOMBIA**. Unifíquense en un solo patrimonio autónomo el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial creados por las Leyes 590 de 2000 y 1450 de 2011, que se denominará iNNpulsa Colombia. Este patrimonio autónomo se regirá por normas de derecho privado, y será administrado por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fije el Gobierno Nacional.
>
> INNpulsa Colombia será el patrimonio autónomo del Gobierno Nacional, mediante el cual las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, ejecutarán los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país, que les sean asignados o deban desarrollar en el marco de sus competencias y funciones, sin perjuicio de sus obligaciones legales, judiciales y constitucionales, conforme a la reglamentación que se expida el Gobierno Nacional en la materia, la cual deberá incluir un proceso de implementación por etapas.
>
> En atención a esta disposición, todas las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional con competencias y funciones para ejecutar los programas, instrumentos y recursos señalados deberán trasladarlos o ejecutarlos a través de iNNpulsa Colombia.
>
> En cumplimiento de lo anterior, anualmente el Gobierno Nacional, con sujeción a las disposiciones del Presupuesto General de la Nación trasladará o destinará a iNNpulsa Colombia los recursos que correspondan en materia de emprendimiento, y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país, con el

[8] Establecido en la Ley 590 de 2000, Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa.
[9] Ley 1450 de 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
[10] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

> fin de que este patrimonio autónomo los ejecute. Las entidades que trasladen o ejecuten sus programas, instrumentos y recursos a iNNpulsa Colombia, podrán participar en su planeación, diseño y ejecución.
>
> Los recursos que integrarán el patrimonio autónomo son los siguientes:
>
> 1. Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.
> 2. Recursos aportados por las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, entidades territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias.
> 3. Donaciones.
> 4. Recursos de cooperación nacional o internacional.
> 5. Rendimientos financieros generados por los recursos entregados, los cuales se reinvertirán de pleno derecho en el vehículo.
> 6. Los dividendos que sean decretados en favor de la Nación por la Asamblea General de Accionistas del Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), previa autorización del CONPES.
> 7. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.
> Los gastos de funcionamiento y administración en que incurra por la operación de este patrimonio se reintegrarán a la sociedad fiduciaria que lo administre…

En ese orden, corresponde a iNNpulsa Colombia lograr el desarrollo económico y social, la competitividad, el crecimiento, prosperidad y empleo de calidad, a través del fomento el emprendimiento, la innovación y el fortalecimiento empresarial, con la facultad de ejercer las actividades señaladas en el artículo 48 de la Ley 2069 de 2020.

De igual modo, el Decreto 1838 de 2021[11] estableció que para el cumplimiento del artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, respecto a la articulación entre las entidades que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional con iNNpulsa Colombia de la oferta institucional de programas, instrumentos y proyectos dirigidos a impactar el emprendimiento en el país y/o a promover el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial, se adoptara la metodología y recomendaciones de "Articulación para la Competitividad (ArCo)", o las metodologías o instrumentos que hagan sus veces, como herramientas para optimizar la oferta institucional que recoge las intervenciones de política orientadas al emprendimiento y desarrollo empresarial desarrolladas por las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, realizará el seguimiento a la implementación de la metodología y recomendaciones de ArCo, o las metodologías o instrumentos que hagan sus veces, en los temas de emprendimiento y desarrollo empresarial por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.[12]

Los lineamientos y procedimientos de la metodología ArCo serán definidos por el Departamento Nacional de Planeación. La implementación de las recomendaciones en materia de optimización y articulación de la oferta de instrumentos que surjan de la aplicación de la metodología ArCo, en sus diferentes niveles de articulación, será definida

[11] Por el cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, y se adiciona la Sección 3al Capítulo 3del Título 1de la Parte 2del Libro 2del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, con el fin de reglamentar el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, en lo relacionado con la unificación de las fuentes de emprendimiento y desarrollo empresarial.
[12] Artículo 2.2.1.3.3.5. Decreto 1838 de 2021.

en el marco del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, con base en los insumos de los Comités Técnicos de dicho Sistema. [13]

2.2.3. Conclusión sobre la función de certificar los emprendimientos sociales por parte de Prosperidad Social

La propuesta del Proyecto de Ley n.° 380/2021 "Por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país", de fijar en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social funciones de emprendimiento social, como reconocer y certificar en coordinación con iNNpulsa los emprendimientos sociales que hagan parte del ecosistema de emprendimiento nacional, va en contravía del principio de competencia administrativa, al considerar que corresponde a iNNpulsa, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, ejecutar los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país.

En consecuencia, resulta importante que Prosperidad Social sea excluida de la propuesta normativa del ámbito de aplicación del emprendimiento social establecida en el artículo 2° del proyecto de ley en comento[14].

Además, resulta importante que la iniciativa legislativa sobre el emprendimiento social sea estudiada conforme al objetivo y los lineamientos fijados por la Ley 2069 de 2020, con el fin de evitar que se incurra en duplicidad de funciones o conflictos de competencia administrativa.

Finalmente, es importante tener en cuenta que si el emprendimiento busca crear riqueza tal objetivo se aparta de la misión de Prosperidad Social cuyos programas tiene como objetivo la estabilización socioeconómica de poblaciones en condición de vulnerabilidad, o de especial protección constitucional, que organizan unidades productivas y que en este contexto son emprendimientos por necesidad, supervivencia o generado por la urgencia de satisfacer necesidades básicas inmediatas de sus integrantes en condición de pobreza o pobreza extrema y no para generar riqueza. Estas unidades productivas no cuentan con suficiente capital para operar, no están constituidas legalmente, generalmente, no cuentan con procesos de planeación definidos y las funciones de cada miembro de la unidad se suelen definir sin criterio alguno a partir de la disponibilidad de tiempo de sus miembros.

3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La iniciativa legislativa debe responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia[15], por lo tanto, corresponde al

[13] Artículo 2.2.1.3.3.5. Decreto 1838 de 2021.
[14] Consideraciones técnicas Dirección de Inclusión Productiva.
[15] "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.
El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.
La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.
El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley. En este mismo sentido, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

> «(…) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
>
> Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.
>
> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.
>
> Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
>
> En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (…)».

Resulta importante que la iniciativa legislativa determine el impacto fiscal de la propuesta, pues al presentar como propuesta que «…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 un porcentaje de sus recursos al apoyo del emprendimiento social de acuerdo a lo que determine la entidad competente y sin perjuicio de las restricciones que tengan los fondos por ley…», debe indicar con claridad los costos fiscales y las fuentes de financiación que implicaría el emprendimiento social, además contar con el aval técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Conclusiones

La iniciativa legislativa busca fortalecer la política pública de emprendimiento social; sin embargo, se solicita respetuosamente tener en cuenta en el trámite legislativo lo siguiente:

1. Excluir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del artículo 2 del Proyecto de Ley n.° 380 de 2021 C. - 014 de 2020 S., acumulado con el Proyecto de Ley n.°167/2020 S, al considerar que por competencia administrativa le corresponde a iNNpulsa Colombia lograr el desarrollo económico y social, la competitividad, el crecimiento, prosperidad y empleo de calidad, a través del fomento el emprendimiento, la innovación y el fortalecimiento empresarial.

---

en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.
PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva."

2. El Proyecto de Ley n.° 380 de 2021 C. - 014 de 2020 S., acumulado con el Proyecto de Ley n.°167/2020, sobre el emprendimiento social, sea estudiado conforme al objetivo y los lineamientos fijados por la Ley 2069 de 2020, con el fin de no incurrir en duplicidad de funciones o conflictos de competencia administrativa.
3. Así mismo se sugiere que se verifique en la iniciativa legislativa los criterios de definición y el objetivo del emprendimiento social, teniendo en cuenta las diferencias entre el emprendimiento social con las personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro y las apuestas estratégicas del Gobierno nacional establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022, así como la definición y el objeto que persigue la Ley 2069 de 2020, la cual estableció como responsabilidad de INNpulsa Colombia definir el emprendimiento, su clasificación y características.
4. Finalmente, la propuesta legislativa debe contar con el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que generaría.