



### 3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad



Radicado: 2-2022-007128

Bogotá D.C., 18 de febrero de 2022 16:32

Radicado entrada  
No. Expediente 5984/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley 380 de 2021 Cámara, 014 de 2020 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley 167 de 2020 Senado: “*Por la cual se promueve la Política de Emprendimiento Social*”

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, 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.*”

Para su consecución, la iniciativa busca, principalmente: (i) crear los objetivos de la Política Nacional de Emprendimiento Social para todo el territorio nacional; (ii) conceder la potestad a las gobernaciones y alcaldías distritales y municipales para presupuestar y destinar anualmente los recursos necesarios para la realización de las actividades de promoción y de apoyo al emprendimiento social previstas en la iniciativa; (iii) establecer que 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; (vi) diseñar e implementar una plataforma que registre y visibilice los emprendimientos sociales del territorio nacional; (v) establecer que los interesados en financiar los emprendimientos sociales puedan hacerlo a través de un portal, en el cual puedan realizar el correspondiente financiamiento colaborativo; (vi) establecer 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; (vii) crear a través de Bancóldex líneas de crédito especiales para financiar los emprendimientos sociales en el país; (viii) establecer que el Gobierno nacional, a través de las distintas entidades estatales del orden nacional, departamental, distrital y/o municipal, desarrollarán programas

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

para identificar, formar, acompañar e incentivar el emprendimiento social; (ix) otorgar reconocimientos, premios y/o sellos de carácter nacional y/o internacional a los emprendimientos sociales.

De manera general, sea lo primero señalar, respecto de las funciones que se agregan a la Nación en distintos órdenes, como ocurre con las obligaciones señaladas en el artículo 6 del Proyecto de Ley, relacionadas con los objetivos de la “Política Nacional de Emprendimiento Social” o las actividades de promoción del emprendimiento social en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y del SENA que refieren el artículo 7 de la iniciativa pretende modificar el artículo 18 la Ley 1014 de 2006<sup>1</sup>, y las demás que se describen en la iniciativa como funciones a diferentes entidades del orden nacional, este Ministerio considera que las mismas podrían no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando estas sean ejecutadas con personal ya vinculado a las entidades correspondientes, y no implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas.

No obstante, dado que en la iniciativa no se hacen expresas estas condiciones, se considera que las obligaciones referidas en el articulado generarían gastos adicionales para las entidades, lo que crearía presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos no contemplados, asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de dichas obligaciones, así como erogaciones adicionales que garanticen el despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de las mismas. Además, es pertinente aclarar que de momento este costo adicional es incuantificable y que podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales de la propuesta.

Ahora bien, el parágrafo 1 del mencionado artículo 7 concede la potestad a las gobernaciones y alcaldías distritales y municipales para “*presupuestar y destinar anualmente, los recursos necesarios para la realización de las actividades de promoción y de apoyo al emprendimiento social*”, facultad que sin duda alguna puede implicar una afectación fiscal para las entidades territoriales. En igual sentido, el articulado no especifica una fuente de financiación concreta para que las entidades territoriales ejecuten los programas desarrollados por el Gobierno Nacional en la materia, ni tampoco se señalan los costos fiscales de la propuesta, y en todo caso, la medida debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De otra parte, el artículo 9 de la propuesta normativa dispone que “*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*”. Al respecto, tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la creación del Sistema implicaría alrededor de **\$14.470 millones**<sup>2</sup>, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. De igual forma, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2022 se han destinado alrededor de **\$5.710 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

<sup>1</sup> De fomento a la cultura del emprendimiento.

<sup>2</sup> Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2022.

En relación con la financiación colaborativa para emprendimientos sociales, el artículo 10 del proyecto de ley establece que *“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”*.

Sobre esta propuesta, es importante destacar que la financiación colaborativa es una actividad del mercado de valores autorizada a entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, por lo que la plataforma a la que hace referencia el artículo en mención debe cumplir con las disposiciones establecidas por el Libro 41 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010<sup>3</sup>.

Por su parte, el párrafo 1 del artículo 10 de la iniciativa establece 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.”*

Sobre el particular, el artículo 11 del Decreto 111 de 1996<sup>4</sup> (Estatuto Orgánico del Presupuesto-EOP) señala:

**“Artículo 11.** *El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*

*El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones para fiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (...)*” (Subrayado fuera del texto)

En la misma línea, el artículo 30 del EOP dispone lo siguiente:

**“Artículo 30.** *Constituyen Fondos Especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a los fondos sin personería jurídica creados por el legislador.*” (Subrayado fuera del texto)

Adicionalmente, se advierte que los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), se incorporan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39<sup>5</sup> y 47<sup>6</sup> del EOP en concordancia con lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>7</sup> y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector. Por consiguiente, la utilización de porcentajes de los distintos fondos para ciertos fines crearía evidentes inflexibilidades en la ejecución presupuestal, toda vez que estos tienen asignaciones previamente establecidas por Ley. Asimismo, es necesario mencionar que lo propuesto en el párrafo 1 del artículo 10 corresponde a un asunto que hace parte de la reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de acuerdo con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

<sup>5</sup> “ARTICULO 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta.”

<sup>6</sup> “ARTICULO 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto.”

<sup>7</sup> Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

De otra parte, el artículo 11 del proyecto de Lly se dispone que “El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerá a través de Bancóldex, o quien haga sus veces, líneas de crédito especiales para financiar los emprendimientos sociales en el país.” Frente a lo establecido en dicho artículo, la Nación tendría que incurrir en erogaciones adicionales no contempladas, asociadas a la entrega de líneas de crédito, ayudas financieras y mecanismos financieros que estarían por encima de los presupuestados. Esto conllevaría a un costo fiscal incuantificable, toda vez que no se tiene precisión de la cantidad de personas adicionales que se buscarían beneficiar, ni la cuantía de dichos apoyos.

A su vez, el artículo 12 de la iniciativa establece que “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. (...)” Sobre este punto, es importante aclarar que iría en contravía de la autonomía presupuestal con la que cuentan los órganos públicos que son secciones presupuestales, toda vez que la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto queda en cabeza de las entidades que hacen parte del PGN.

Así las cosas, es pertinente hacer referencia a la autonomía presupuestal que se encuentra en cabeza de las entidades públicas, consagrada en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996<sup>8</sup> (Estatuto Orgánico del Presupuesto-EOP):

*“ARTICULO 110. Artículo modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.*

*En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Fiscalía General de la Nación.*

*En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica (...)” (Subrayado fuera de texto)*

Como se observa, las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional, ha manifestado en la Sentencia C-101 de 1996<sup>9</sup> lo siguiente:

<sup>8</sup> “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

<sup>9</sup> M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

*“(…) El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (…).”*

En el mismo sentido, esa Corporación en la Sentencia C-283 de 1997<sup>10</sup> señaló:

*“(…) 5. Esta Corporación ha tenido oportunidad de definir el concepto de ordenación del gasto y los elementos que este comporta. De igual forma, ha determinado que la función de ordenación del gasto configura, junto con las atribuciones de contratación y de disposición de los recursos previamente apropiados, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal que caracteriza a determinados órganos estatales, a los cuales la Constitución o la ley les otorga esta prerrogativa.*

*Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.*

*La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en últimas, se estará limitando su capacidad de acción (…).”*

Por lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado que no se puede interferir en la ejecución del presupuesto de las entidades, so pena de invadir la órbita de competencia de cada una de ellas. Esto implica que los órganos tienen la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, siguiendo las normas que regulan la materia.

En consecuencia, lo contemplado en el artículo 12 de la iniciativa en estudio generaría presiones de gasto para las entidades involucradas, ocasionando además inflexibilidades en la ejecución presupuestal, algo que iría en contravía de la autonomía presupuestal contemplada en el artículo 110 del EOP, desbordando el ordenamiento legal y constitucional. Asimismo, es prudente resaltar que la propuesta en mención está sujeta a las normas que constituyen reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 151<sup>11</sup> y 352<sup>12</sup> de la Constitución Política de Colombia.

Por otro lado, en lo que se refiere a la participación de las entidades territoriales prevista en el artículo 12 del Proyecto de Ley, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 de la Constitución Política *“(…) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*. Por

<sup>10</sup> M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>11</sup> **“ARTICULO 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”

<sup>12</sup> **“ARTICULO 352.** Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”

tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para que puedan atender las obligaciones referidas.

Adicionalmente, dicho artículo al estar redactado en términos imperativos para la Nación traslada su ejecución a las entidades territoriales, lo que conlleva a que las mismas deban asumir un gasto adicional tanto de funcionamiento como de inversión para su cumplimiento. En todo caso, en el articulado no se especifica una fuente de financiación concreta para que las entidades territoriales ejecuten los programas desarrollados por el Gobierno Nacional en la materia, de manera que la iniciativa deberá especificar los recursos de financiación y deberán ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En cualquier caso, debería dejarse en términos potestativos en aras de la autonomía territorial y la administración de sus finanzas.

Por su parte, el artículo 13 del Proyecto de Ley dispone que *“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”*. Al respecto, es preciso advertir que, en caso tal que para el otorgamiento de estos incentivos se haga necesario incurrir en costos no contemplados en el presupuesto de las entidades públicas del nivel nacional y territorial, se generarían presiones de gasto futuras y, por tanto, habría afectaciones en las finanzas de la Nación.

Adicionalmente, con el fin de reiterar todo lo manifestado frente a los aspectos presupuestales de esta iniciativa, es importante recordar que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>13</sup>, el Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

Por último, se advierte que el Gobierno Nacional impulsó una iniciativa en materia de emprendimiento, la cual culminó con su aprobación por parte del Congreso de la República y fue sancionada por el presidente de la República en el año 2020. Así las cosas, la Ley 2069 de 2020<sup>14</sup> contiene una serie de medidas relacionadas, específicamente, con el emprendimiento social, entre las cuales se encuentran las siguientes disposiciones:

**“ARTÍCULO 54. EMPRENDIMIENTOS SOCIALES.** El Gobierno Nacional, en conjunto con los departamentos y municipios promoverán y apoyará 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. (...)

**ARTÍCULO 81. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO.** Adiciónese los siguientes literales al Artículo 12 de la Ley 1014 de 2006, así:

**“ARTÍCULO 12. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO.** Son objetivos específicos de la formación para el emprendimiento:

e) Fortalecer la formación y el acompañamiento al emprendimiento social y rural.

<sup>13</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>14</sup> Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

f) *Contribuir al fortalecimiento de los programas desarrollados por las entidades sin ánimo de lucro, dedicadas a la promoción del emprendimiento social y rural.*

g) *Desarrollar habilidades para la identificación, caracterización, seguimiento, monitoreo y evaluación del impacto del emprendimiento social y rural en Colombia".*

En consecuencia, la norma antes citada da muestra de la voluntad que tiene el Gobierno de avanzar en materia de emprendimiento social y evidencia la política de emprendimiento en Colombia. Además, se recomienda tener en cuenta los comentarios realizados frente a esta iniciativa por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, los cuales se encuentran contenidos en las Gacetas del Congreso 1167 de 2020 y 1398 de 2020, respectivamente.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

## JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico  
VT/DGPPN/DAF/URF/OAJ

**Elaboró:** Santiago Cano Arias

**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco

UJ-0054/2022

Con copia: Dr. Orlando Aníbal Guerra De La Rosa, Secretario de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co