



DDM

Bogotá D.C, 22 de mayo de 2024

Doctor
Leonardo Jesús Gallego Arroyave
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Cra. 7 # 10 - 00
Bogotá D.C

Doctor
Wilmer Yair Castellanos Hernández
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Cra. 7 # 10 - 00
Bogotá D.C

Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 396 de 2024 Cámara

Honorables Representantes,

Hemos conocido el Proyecto de Ley No. 396 de 2024 Cámara *"por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales, se promueve el empoderamiento económico, el acceso a espacios de tomas de decisión, así como el liderazgo de este segmento poblacional en el emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa; y se dictan otras disposiciones."* Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia.

Objeto del Proyecto de Ley, Artículo 1.

Conforme el artículo 1º del texto del articulado propuesto, el proyecto de ley tiene por objeto lo siguiente:

"Artículo 1º. Objeto. *Por medio de la presente ley se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión, para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales, se promueve el emprendimiento; la innovación empresarial; la creación, formalización y fortalecimiento de empresas con enfoque de inclusión a personas con discapacidad y sus cuidadoras o asistentes personales, la generación de empresas de este segmento poblacional; se adoptan medidas orientadas a fomentar la generación de empleos, la vinculación de personas con discapacidad en los órganos de decisión de las personas jurídicas; la creación de ecosistemas propicios para el emprendimiento y la innovación empresarial orientado a este segmento poblacional, se modifican y adicionan apartes a la Ley 2069 de 2020; a la Ley 1014 de 2006, a la Ley 789 de 2002, a la Ley 2337 de 2023 y se dictan otras disposiciones tendientes a fortalecer la inclusión y el liderazgo de estas personas, objeto de la especial protección del Estado."*

Sobre este asunto, vale la pena recordar que el Gobierno Nacional a través del CONPES 4011 del 30 de noviembre de 2020 formuló la Política Nacional de Emprendimiento que tiene como objetivo generar condiciones habilitantes en el ecosistema emprendedor para la creación, sostenibilidad y crecimiento de

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



emprendimientos que contribuyan a la generación de ingresos, riqueza y aumentos en la productividad e internacionalización empresarial."[\[1\]](#)

Dentro de las actividades definidas en el CONPES 4011 para lograr el objetivo de la Política Nacional de Emprendimiento se incluyó en la Línea de acción 12, que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo de diferentes entidades del Gobierno Nacional, propondrían cambios en el marco regulatorio con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad.[\[2\]](#)

Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentó al Congreso de la República el proyecto de ley 122 de 2020 Cámara, el cual se convirtió en la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, por medio del cual se impulsa el emprendimiento de Colombia, denominada Ley de Emprendimiento.

La mencionada ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. Dicho marco delinearé un enfoque regionalizado de acuerdo con las realidades socioeconómicas de cada región.[\[3\]](#)

El artículo 59 de la Ley 2069 de 2020 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 59. ESTUDIO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LAS MIPYMES EN EL CURSO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO El artículo 9 de la Ley 590 de 2000 (modificado por el Artículo 8 de la Ley 905 de 2004) quedará así:

"ARTÍCULO 9. ESTUDIO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LAS MIPYMES EN EL CURSO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estudiará en el curso de la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, la inclusión de políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas teniendo en cuenta critérios de enfoque diferencial para las mujeres cabeza de familia, población en condición de discapacidad, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, mujer rural, víctimas del conflicto armado y personas en proceso de reintegración y reincorporación y adultos mayores no pensionados."

(Subrayado y negrita fuera de texto)

Como se observa, ya fue contemplado dentro de la Ley de Emprendimiento, la atribución para el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de incluir las políticas y programas de promoción empresarial teniendo en cuenta criterios de enfoque diferencial para la población en condición de discapacidad, haciendo parte de la Política Nacional de Emprendimiento, razón por la cual para esta cartera no se considera necesario el trámite del proyecto de ley No. 396 de 2024, puesto que, ya existen lineamientos para la formulación de políticas y programas para la promoción empresarial con enfoque de inclusión para población en condición de discapacidad.

Comentarios Generales:

En primer lugar nos gustaría advertir que el Proyecto de Ley propone acciones diferenciales que representan un impacto fiscal en la medida que ordena la inversión de recursos a través de la ejecución de planes, programas y proyectos que no fueron contemplados en el actual Plan Nacional de Desarrollo "Colombia potencia mundial de la vida" ni en la ley de presupuesto vigente, por lo que es necesario que el Congreso cuente con el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su correspondiente análisis. Así lo ha expresado la Corte Constitucional[\[4\]](#):

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



"[...] Una norma ordena directamente un gasto público cuando aquella busca imponerle al Gobierno la inclusión en el presupuesto de dicha erogación. La Corte ha identificado recientemente dos criterios para determinar si una disposición ordena un gasto. **Primero, se debe evaluar si los términos empleados respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto son imperativos o facultativos.** Segundo, es necesario analizar si el enunciado normativo se expresa en términos generales, **de modo que los aspectos puntuales de su aplicación requieran la intervención del Ejecutivo;** o si, por el contrario, se trata de enunciados concretos que permiten su desarrollo directo.

(...)

41. Las reglas aplicables a los proyectos de iniciativa del Congreso. **Cuando el proyecto de ley es promovido por quienes integran el congreso, la jurisprudencia ha señalado que se debe determinar si en las exposiciones de motivos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente los informes y los análisis sobre los efectos fiscales de las medidas o si se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir dichos costos.** Sin embargo, la Corte ha insistido en que dicha carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del impacto en las finanzas públicas y de las fuentes de financiamiento. Aunque **sí demanda una mínima consideración sobre la materia, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar la incidencia fiscal. Desde luego, es necesario determinar si el MHCP rindió el concepto sobre los costos fiscales y si el Congreso lo valoró y lo analizó,** sin que el legislador esté obligado a acogerlo. Además, si el Ministerio no presenta el concepto mencionado, ello no implica un veto a la actividad legislativa [...]"

En el acápite correspondiente del impacto fiscal en la iniciativa legislativa, se destaca que, se constituye un instrumento de consolidación de los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo; al respecto debemos tener en cuenta, que el mencionado plan de desarrollo dispuso la creación del "fondo para la superación de brechas de desigualdad poblacional e inequidad territorial" en virtud del cual entre otros se efectuará la administración de recursos tendientes a la "construcción e implementación de un plan nacional de accesibilidad para personas con discapacidad".

En efecto, el artículo 72 de la Ley 2294 de 2023 creó: "el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, como un patrimonio autónomo constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil **entre el Ministerio de Igualdad y Equidad y una sociedad fiduciaria pública.** (...) // **El objeto de este Fondo será la administración eficiente de los recursos destinados al desarrollo de programas, planes y proyectos para el sector de Igualdad y Equidad**"; en ese sentido, se concluye que la fuente de financiación a la que acude el Proyecto de Ley para justificar que no existe impacto fiscal, está en cabeza de una entidad que, como se verá más adelante, no le fue asignada ninguna función en su articulado y en ningún caso hace alusión a dicho fondo. Por el contrario, definió una serie de competencias en cabeza, entre otros, de este ministerio lo que podría afectar significativamente el presupuesto que le fue asignado.

Así las cosas, desde esta cartera, respetuosamente nos permitimos recomendar elevar la solicitud correspondiente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo que respecta a la emisión del respectivo concepto técnico sobre el impacto fiscal que genera esta iniciativa con el fin de que sea valorado y analizado en su trámite dentro del legislativo, así como la revisión de la asignación de funciones mediante esta iniciativa legislativa, que podría no tener en cuenta el ámbito de competencias de este ministerio ni del Ministerio de Igualdad y Equidad.

Comentarios Específicos:

"Artículo 8°. Oferta estatal a personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales. Adiciónese el artículo 72 A, a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así,

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Artículo 72A. Oferta estatal a personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de Innpulsa Colombia, o quien haga sus veces, desarrollará planes, programas, proyectos, inversiones o estrategias especiales, con condiciones iguales o más favorables a las desarrolladas por el mencionado Ministerio en otros programas; las cuales estarán orientadas al fortalecimiento y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas; emprendimientos o innovaciones empresariales lideradas mayoritariamente desde su junta directiva o representación legal por personas con discapacidad o personas cuidadoras o asistentes personales; que la mitad más una de sus acciones pertenezca a personas con discapacidad o cuidadoras o asistentes personales; que tengan un objeto social directamente relacionado con la eliminación de barreras a personas con discapacidad y el establecimiento de garantías para la consecución de una sociedad más igualitaria; que más del veinte por ciento (20%) de sus trabajadores correspondan a personas con discapacidad, o más del diez por ciento (10%) de sus órganos directivos.

Artículo 9°. Inclusión y participación de las mujeres con discapacidad y mujeres cuidadoras o asistentes personales en los programas para el emprendimiento, formación y desarrollo empresarial. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 2337 de 2023, el cual quedará así.

Parágrafo 1°. Dentro de la aplicación de las disposiciones consagradas en la presente ley se garantizará la inclusión y práctica de un enfoque diferencial étnico, que reconozca y atienda las características, condiciones y realidades propias de las mujeres pertenecientes a comunidades étnicas del país; así como de un enfoque de inclusión a mujeres con discapacidad y mujeres cuidadoras o asistentes personales que reconozca las circunstancias de vulnerabilidad y las necesidades propias de dicho segmento poblacional”.

Comentarios a los artículos 8 y 9:

Desde esta cartera, nos permitimos respetuosamente sugerir, revisar la redacción de estos artículos toda vez que quieren significar que el Ministerio de Comercio a través de iNNpulsa Colombia, tiene a su cargo toda la oferta del Estado dirigida al emprendimiento y el fortalecimiento empresarial, sin embargo, es importante tener presente las competencias de entidades como el SENA, el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otras, que en razón de su misionalidad diseñan y ejecutan planes y proyectos dirigidos a la creación y el crecimiento de empresas y unidades productivas. Asimismo, la redacción de estos artículos podría no tener en cuenta las acciones que en materia de enfoque diferencial e inclusión han desarrollado las entidades del gobierno nacional.

Cabe anotar, que esta entidad en el marco de sus competencias cuenta con programas que promueven el desarrollo de las Mipymes, mediante una variada oferta institucional que está dirigida a las unidades productivas, micronegocios y micro, pequeñas y medianas empresas independientemente de la población que las lidera o las integra, dentro de la cual se encuentra la población en condición de discapacidad; para ello cuenta con programas que responden a los diversos enfoques diferenciales y que hacen parte de las Mipymes o al segmento la economía popular o comunitaria.

Además, la inclusión de **planes, programas, proyectos, inversiones o estrategias especiales**, como se indicó al inicio de este documento, representa una mayor asignación presupuestal que no se encuentra prevista, máxime cuando en virtud de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 590 del 2000, modificado por el artículo 8 de la Ley 905 de 2004 y el artículo 59 de la Ley 2069 de 2020, el gobierno nacional determina las políticas y los programas “de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas teniendo en cuenta criterios de enfoque diferencial para las mujeres cabeza de familia, población en condición de discapacidad, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, mujer rural, víctimas del conflicto armado y personas en proceso de reintegración y reincorporación y adultos mayores no pensionados”, a partir del estudio que realiza en la elaboración del plan nacional de desarrollo^[5].

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Adicionalmente, frente al artículo 8, no se mencionan la misma cantidad de condiciones que lista el artículo 3. En referencia a los porcentajes del 20% y 10%, con esto se contradice la expresión "mayoritariamente" que cita el artículo 3 en sus numerales 1 y 2.

Es necesario indicar también, que las estrategias de inclusión no deberían recaer exclusivamente en definir porcentajes mínimos obligatorios e iguales para todos los casos, de participación de personas con discapacidad en los programas del Gobierno. Lo anterior, dado que cada instrumento puede tener objetivos y alcances poblaciones diferentes. Incluso, las convocatorias de la oferta institucional podrían verse afectadas al, eventualmente, no poderse cumplir dichos porcentajes mínimos por aspectos externos al instrumento en particular y sus condiciones de acceso. En este sentido, se sugiere que las estrategias se enfoquen en incluir criterios favorables en las convocatorias, que fomenten la participación y faciliten el acceso de las personas con discapacidad en los diferentes programas. Por ejemplo, puntajes adicionales si la empresa o el emprendimiento cumple determinadas condiciones o priorización en las intervenciones cuando el beneficiario cumpla características de personas con discapacidad o sus cuidadores.

"Artículo 10. Consultorios empresariales con enfoque de inclusión. *El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional, establecerá un plan de acción tendiente a incentivar a las Instituciones de Educación Superior, que posean oferta educativa relacionada con el Emprendimiento y la Innovación Empresarial; a colocar en funcionamiento, Consultorios Empresariales con enfoque de Inclusión; los cuales acompañarán a Emprendedores, Innovadores empresariales y empresarios con enfoque de inclusión; en la totalidad de las etapas del proceso de emprendimiento y de innovación empresarial.*

Parágrafo. *En todos los casos se garantizará el respeto pleno por la autonomía de las Instituciones de educación superior, quienes libremente definirán la creación de estos espacios".*

(...)

Artículo 26. Bolsa de emprendimientos, innovaciones y empresas con enfoque de inclusión. *El Gobierno nacional, bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con el apoyo del fondo emprender e Innpulsa Colombia, creará una bolsa de emprendimiento, innovación y gestión empresarial con enfoque de inclusión, en el que las instituciones de educación superior, podrán inscribir aquellos proyectos académicos o ideas de negocio desarrolladas por personas con discapacidad, personas cuidadoras o asistentes personales, que cursan o cursaron su proceso de formación en la institución educativa, o que habiendo sido formulado por personas sin estas características, su proyecto académico u idea de negocio, este orientado a la consolidación de un país más incluyente, a este segmento poblacional.*

El Gobierno nacional en su conjunto, establecerá estrategias desde las diferentes instancias, tendientes".

Artículo 36. Programas de capacitación y centros de formación especializados en emprendimiento e innovación empresarial, así como en la creación de empresas. *El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerá Programas de capacitación en emprendimiento e innovación empresarial, así como en creación de empresas, garantizando en todos los casos el enfoque de inclusión. El Gobierno nacional establecerá medidas de priorización en el acceso, garantizando la participación efectiva de las personas con discapacidad y de las personas cuidadoras o asistentes personales, propendiendo por desarrollar habilidades de emprendimiento e innovación empresarial de este segmento poblacional, al tiempo de fomentar el fortalecimiento de sus capacidades creativas, adaptativas y de resolución de problemas específicos asociados al proceso de innovación*

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



empresarial y de emprendimiento. Se fomentará la integración de organizaciones sociales y de la sociedad civil a nivel nacional y territorial, que posean conocimientos especializados en la materia; y se propenderá por la adaptación de los mismos programas a las realidades de los territorios, donde se realiza el proceso formativo.

Artículo 37. Programas de becas y financiamiento para estudios de emprendimiento, innovación empresarial y generación de empresas. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y las demás entidades que, este considere necesario, establecerá programas específicos de apoyo en el acceso a educación superior relacionada con el emprendimiento, la innovación empresarial, y la generación de empresas, los cuales incluirán cuando menos programas de becas y créditos condonables en favor de este segmento poblacional.

Comentarios a los artículos 10, 26, 36 y 37:

Respetuosamente nos permitimos advertir que estas propuestas normativas escapan del ámbito de las competencias legalmente asignadas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Decreto 210 de 2003 y podrían desconocer lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 2069 de 2020 que determinó este tipo de funciones al SENA, incluso, con un mayor alcance, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 74. DOBLE TITULACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN, EL EMPRESARISMO Y LA ECONOMÍA SOLIDARIA. El SENA en conjunto con las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales podrán desarrollar para la educación media, un programa de doble titulación técnico bachiller, en donde el estudiante pueda obtener conocimientos y capacidades educativas, de formación para el trabajo, el emprendimiento y la innovación. El SENA deberá diseñar e implementar el programa de Formación para el Emprendimiento, la innovación y el desarrollo empresarial, y de la economía solidaria productiva, que será transversal a los programas de formación en su oferta institucional y buscará el fomento del comportamiento emprendedor, el desarrollo de competencias emprendedoras, de innovación, empresariales y de economía solidaria productiva.

Este programa deberá tener un esquema de soporte de asesoría, investigación, extensionismo tecnológico y capital semilla del Fondo Emprender, que asegure la igualdad de oportunidades para los jóvenes emprendedores rurales y urbanos, contribuyendo así a la creación y desarrollo de empresas y de economía solidaria productiva, y al cierre de la brecha social del país. El programa podrá ofrecerse a través de la oferta presencial o virtual.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Tanto el SENA como las Instituciones Educativas de educación superior podrán diseñar de igual forma, en el marco de su autonomía, programas de formación para el emprendimiento, innovación y desarrollo empresarial, que estén dirigidos estratégicamente a emprendimientos diferentes de los emprendimientos impulsados por jóvenes".

También se sugiere revisar esa redacción, en el sentido en el que se puedan modificar los citados artículos, dejando la función que propone la iniciativa legislativa en el SENA, en razón a la naturaleza jurídica y las competencias legalmente asignadas a esa entidad; asimismo, conviene sugerir que se estudie la función que cumplen las cámaras de comercio en la promoción y el fomento de los emprendimiento y el desarrollo empresarial en el país, así como el impacto fiscal que generaría la creación de una bolsa de emprendimiento, innovación y gestión empresarial con enfoque de inclusión, especialmente cuando el Fondo Emprender puede cumplir algunos de los propósitos que se pretenden.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Por lo señalado, es menester mencionar que tampoco le corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñar, ejecutar o apoyar programas de formación o capacitación en emprendimiento e innovación empresarial o como en creación de empresas, como lo propone el artículo 36 de la iniciativa legislativa, dado que se trata de una competencia propia del SENA conforme lo establece el numeral 11 del artículo 11 del Decreto 249 de 2004[6], que determinó las funciones de la Dirección de Formación Profesional de esa entidad, y, atendiendo lo dispuesto por el parágrafo 2 del artículo 74 de la Ley 2069 de 2020, arriba transcrito, el cual definió que, tanto el SENA como las instituciones educativas de educación superior, podrán diseñar programas de formación para el emprendimiento, innovación y desarrollo empresarial, que estén dirigidos estratégicamente a emprendimientos diferentes de los emprendimientos impulsados por jóvenes.

Adicionalmente, es pertinente aclarar que el MinCit no tiene dentro de sus competencias: *[á]recelbatse" programas específicos de apoyo en el acceso a educación superior relacionada con el emprendimiento, la innovación empresarial, y la generación de empresas, los cuales incluirán cuando menos programas de becas y créditos condonables en favor de este segmento poblacional",* como lo señala el artículo 37 del Proyecto de Ley.

En este punto, vale la pena recordar que el ejercicio de la función pública está sometido a las funciones y competencias constitucional y legalmente asignadas, como expresión del principio de legalidad y de la seguridad jurídica; a propósito de aquel principio, la Corte Constitucional, precisó:

"[...] El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. // Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas [...]". (Negritas propias)

"Artículo 11. Instancias de apoyo para la incubación de emprendimientos, empresas e innovaciones empresariales, así como de capacidades emprendedoras de personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales. El Gobierno nacional implementará programas específicos de apoyo en el desarrollo de emprendimientos, empresas e innovaciones empresariales, en los que se aborden los diferentes aspectos claves, en las diferentes fases o etapas del emprendimiento y la implementación de las ideas de negocio; garantizando la promoción de la creación de emprendimientos que propendan por atender las necesidades de personas con discapacidad. En igual sentido, se propenderá por el establecimiento de programas de incubación de emprendimientos y de empresas, adaptación de reglas y herramientas de formalización, sin limitar el alcance de los mismos a las etapas de lanzamiento del emprendimiento, extendiendo el acompañamiento de manera continua en las diferentes etapas de desarrollo de la idea de negocio.

Artículo 12. Apoyo al resurgimiento emprendedor y empresarial con enfoque de inclusión. El Gobierno nacional dispondrá de instrumentos de política pública, tendientes a apoyar a personas que han enfrentado experiencias emprendedoras o empresariales no exitosas en el pasado, en el proceso de replanteamiento o reinversión de su unidad productiva; estableciendo garantías de inclusión a personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales en dicha oferta pública, brindando condiciones para su reintegración en los ecosistemas de emprendimiento y generación de empresas. Estos instrumentos propenderán por la proporción de asistencia jurídica, técnica, académica y financiera, tendiente a fortalecer los proyectos emprendedores y empresariales".

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



"Artículo 13. Incentivos a la formalización con enfoque de inclusión. El Gobierno nacional, bajo la dirección del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con el apoyo de Innpulsa Colombia, Bancóldex, el Fondo Emprender y las Cámaras de Comercio implementará un plan integral de incentivos para la formalización de emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión; el cual podrá incluir entre otros descuentos en las tarifas por concepto de inscripción al registro mercantil, beneficios tributarios y no tributarios; acompañamiento y asesoría en los procesos de formalización; acceso diferencial a financiamiento y banca pública así como a la oferta pública en la materia".

Artículo 29. Fortalecimiento de la capacidad y visión exportadora de los emprendimientos y las innovaciones empresariales con enfoque de inclusión. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 2069 de 2020, la cual quedará así.

Artículo 25. Fortalecimiento de la capacidad y visión exportadora de los emprendimientos y las innovaciones empresariales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y demás entidades gubernamentales, trabajarán por la gestión, capacitación, acompañamiento y apoyo, a la visión y capacidad exportadora de los emprendedores e innovadores empresariales nacionales, con la finalidad de que estos puedan abrirse campo en los mercados extranjeros y se preparen para las dinámicas del comercio internacional.

Este impulso se realizará considerando un enfoque de inclusión que asegure la participación plena de los emprendimientos, innovaciones empresariales y empresas con enfoque de inclusión en los programas y proyectos de fortalecimiento de la capacidad exportadora, garantizando la inclusión de programas de capacitación y de apoyo específicos."

(Se resalta)

Comentarios a los artículos 11, 12, 13 y 29:

Sobre estas propuestas normativas, se reiteran los comentarios efectuados en precedencia a los artículos 9 y 10 del Proyecto de Ley y, además, se agrega:

Los programas que ejecuta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia, están dirigidos al fortalecimiento empresarial de las Mipymes así como de las unidades productivas y micronegocios, para lo cual realiza acciones específicas que buscan atender de manera eficaz sus requerimientos a fin de promover su sostenibilidad y crecimiento económico; adicionalmente, la oferta del Estado está dispuesta de manera que el empresario pueda desarrollar su idea de negocio o fortalecer su empresa (siendo este último el marco de acción de esta entidad), independientemente si ha enfrentado experiencias emprendedoras o empresariales no exitosas en el pasado, por lo que no es necesario la redacción de estos artículos que se proponen.

Por otro lado, en relación con el aparte subrayado del artículo 11, según el cual, "se propenderá por el establecimiento de programas de incubación de emprendimientos y de empresas, adaptación de reglas y herramientas de formalización, sin limitar el alcance de los mismos a las etapas de lanzamiento del emprendimiento", le corresponde al legislador señalar de forma puntual cuáles son las reglas y herramientas de formalización que deben adaptarse para la población objetivo del Proyecto de Ley y en qué términos, como lo disponen los artículos 150 y 333 de la Constitución Política.

De manera general, sobre el artículo 13, se observa que, aunque se plantea la necesidad de generar incentivos financieros y no financieros por parte de INNpulsa, no se identifica la fuente de fondeo de dichos mecanismos, lo anterior limita el desarrollo efectivo de programas.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



A su vez, teniendo en cuenta que el artículo 13 del proyecto de ley se refiere expresamente a Bancóldex, merecen especial atención los siguientes aspectos:

El contenido del artículo 13 del proyecto de ley indica:

“Artículo 13. INCENTIVOS A LA FORMALIZACIÓN CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno Nacional, bajo la dirección del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con el apoyo de INNPulsa Colombia, Bancóldex, el Fondo Emprender y las Cámaras de Comercio implementará un plan integral de incentivos para la formalización de emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión; el cual podrá incluir entre otros descuentos en las tarifas por concepto de inscripción al registro mercantil, beneficios tributarios y no tributarios; acompañamiento y asesoría en los procesos de formalización; acceso diferencial a financiamiento y banca pública así como a la oferta pública en la materia.”

Sobre el particular, es preciso señalar que el artículo 45 de la Ley de Emprendimiento reguló igualmente lo relacionado con líneas de crédito especiales destinadas a financiar emprendimientos, así:

“Artículo 45. Las líneas especiales de crédito generadas por Innpulsa, con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, que estén destinadas a financiar emprendimientos en los términos establecidos en esta Ley, deberán expresar con claridad los siguientes puntos:

- *Tasa de colocación al intermediario.*
- *Mecanismo mediante el cual se traslade al beneficiario final una reducción de tasa de interés frente a aquella informada al público por parte del intermediario.*
- *Plazo mínimo y máximo de Periodo de gracia, expresado en meses.*
- *Plazo mínimo y máximo de pago, expresado en meses.*

PARÁGRAFO PRIMERO. A efectos de lo anterior, los reglamentos de las líneas especiales de crédito de las que trata el presente artículo podrán contemplar **critérios diferenciadores que reconozcan la naturaleza, beneficiarios y objetivo de las líneas**, para lo cual podrán considerar elementos de riesgo para la determinación de la tasa, periodos de gracia y plazo del crédito.”

(Subrayado y negrita fuera de texto)

En línea con lo contemplado en este artículo INNPulsa y Bancóldex han diseñado soluciones de crédito con condiciones preferenciales. Mediante la Circular No.001 del 30 de enero de 2024^[7] se publicó la línea de crédito iNNpulsa- Bancóldex para la Reindustrialización de las MiPymes en sus inversiones orientadas hacia el uso de nuevas tecnologías que permitan una transición energética justa, la agro industrialización y la soberanía alimentaria, la reindustrialización del sector salud y la reindustrialización para la defensa y la vida.

Así mismo, entre otras, se publicó una solución de crédito preferencial dirigida a la inversión de empresas en etapa temprana. Los requisitos para el acceso a dichos recursos se encuentran definidos en la Circular No. 007 del 18 de marzo de 2022%.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es necesario crear una línea de crédito especial para los emprendimientos con enfoque diferencial para la población con discapacidad toda vez que han existido y se pueden diseñar fuentes de financiación particulares para los emprendimientos del país a través de INNPulsa y mediante el

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



mecanismo de los productos de redescuento y directos de Bancóldex, no sin antes contar con claridad con la fuente de fondeo de dichos mecanismos.

De igual manera, el aparte previsto en el artículo 13, que señala que el gobierno nacional bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *"implementará un plan incentivos para la formalización de emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión; el cual podrá incluir entre otros descuentos en las tarifas por concepto de inscripción al registro mercantil, beneficios tributarios y no tributarios; acompañamiento y asesoría en los procesos de formalización; acceso diferencial a financiamiento y banca pública así como a la oferta pública en la materia"*, por cuanto, se recuerda, son temas de reserva legal cuya titularidad está en cabeza del Congreso, conforme lo indican los precitados artículos 150 y 333 Superior.

Por lo anotado, respetuosamente advertimos que asignar estas competencias al gobierno nacional podrían derivar una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional, en razón a lo expuesto sugerimos eliminar este artículo del Proyecto de Ley.

En relación con el aparte del artículo 11 de la iniciativa legislativa que establece, que el gobierno nacional *"áredneporp" por el establecimiento de programas de incubación de emprendimientos y de empresas implementará programas específicos de apoyo en el desarrollo de emprendimientos, empresas e innovaciones empresariales (...) extendiendo el acompañamiento de manera continua en las diferentes etapas de desarrollo de la idea de negocio"*, no determina un tiempo fijo del acompañamiento por lo que puede interpretarse como si se tratara de una intervención de carácter permanente, lo que sería imposible de realizar en razón a la limitación de recursos asignados por el presupuesto general de la Nación, conllevando a que se reduzcan las metas del MinCit en sus políticas y programas de desarrollo empresarial y reindustrialización.

Sobre el artículo 29, se sugiere eliminar este artículo toda vez que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de Procolombia, ofrece apoyo y asesoría integral a los clientes, mediante servicios o instrumentos dirigidos a facilitar el diseño y ejecución de su estrategia de internacionalización, que busca la generación, desarrollo y cierre de oportunidades de negocios.

Para el efecto, realiza las siguientes acciones: (i) identificación de oportunidades de mercado; (ii) diseño de estrategias de penetración de mercados; (iii) internacionalización de las empresas; (iv) acompañamiento en el diseño de planes de acción; (v) contacto entre empresarios a través de actividades de promoción comercial, inversión y turismo internacional; (vi) servicios especializados a empresarios extranjeros interesados en adquirir bienes y servicios colombianos o en invertir en Colombia; (vii) alianzas con entidades nacionales e internacionales, privadas y públicas, que permitan ampliar la disponibilidad de recursos para apoyar diferentes iniciativas empresariales y promover el desarrollo y crecimiento del portafolio de servicios.

"Artículo 14. *Innpulsa Colombia con enfoque de inclusión, mediante el cual se adicionan los numerales, 19, 20 y 21 al artículo 48 de la Ley 2069 de 2020."*

Comentario: Se plantea que INNPulsa debe disponer de *"cuando menos de fondos de apoyo, asesoramiento especializado, desarrollo de tecnologías para la promoción del emprendimiento y la innovación empresarial, establecimiento de redes de apoyo y de distribución inclusivas, estrategias de acceso a la educación superior y demás medidas que fomenten el emprendimiento y la innovación empresarial de personas con discapacidad"* sin embargo, no se identifica la fuente de fondeo de dichos mecanismos, lo que limita el desarrollo efectivo de programas.

"Artículo 15. Líneas de crédito para empresas y emprendimientos con enfoque de inclusión. *Adiciónese un párrafo al artículo 45, de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así,*

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Parágrafo 2º. *En todos los casos, Innpulsa garantizará la incorporación de líneas de crédito específicas a emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión, aplicando las condiciones más favorables, cuando menos en tasas, periodos de gracia, plazas de crédito; así como condiciones específicas de condonación total o parcial”.*

Comentarios al artículo 15:

La redacción de este parágrafo podría no tener en cuenta lo previsto por el artículo 45 de la Ley 2069 de 2020, en el que se pretende incorporar, puesto que, en primer lugar, los recursos de las líneas de créditos generadas por iNNpulsa Colombia provienen del presupuesto nacional, por lo que es pertinente advertir sobre el impacto general que genera.

En segundo lugar, es un intermediario financiero el que realiza la colocación de los créditos, de manera que iNNpulsa Colombia sólo puede establecer en “los reglamentos de las líneas especiales de crédito, (...) criterios diferenciadores que reconozcan la naturaleza, beneficiarlos y objetivo de las líneas, para lo cual podrán considerar elementos de riesgo para la determinación de la tasa, periodos de gracia y plazo del crédito”, como lo señala actualmente el parágrafo del artículo 45 de la Ley 2069 de 2020, por lo que no es necesaria la inclusión de dicho aparte normativo.

En tercer lugar, el prenombrado artículo 45 ibidem no establece la posibilidad de establecer condonaciones a las líneas especiales de crédito generadas por iNNpulsa Colombia con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, dado que sólo lo facultó para establecer: (i) la tasa de colocación al intermediarlo; (ii) el mecanismo mediante el cual se traslade al beneficiario final una reducción de tasa de interés frente a aquella informada al público por parte del intermediario; (iii) el plazo mínimo y máximo de Periodo de gracia, expresado en meses y (iv) el plazo mínimo y máximo de pago, expresado en meses.

En cuarto lugar, esta medida afirmativa, entre otras que contempla el Proyecto de Ley, podría generar inequidades con respecto a los demás enfoques diferenciales que también se encuentran en situación de vulnerabilidad y corresponden a sujetos de especial protección constitucional.

“Artículo 18. Alianzas para la promoción del desarrollo empresarial y la inclusión financiera de los micronegocios con enfoque de inclusión. *Adiciónese un parágrafo al artículo 9 de la Ley 2069 de 2020; el cual quedará así:*

Parágrafo 1º. *El Gobierno nacional garantizará la accesibilidad a los servicios financieros asociados, garantizando la igualdad de oportunidades a desarrollo empresariales o micronegocios liderados por personas con discapacidad y a sus cuidadoras o asistentes personales, en el acceso a microcréditos y recursos para el desarrollo empresarial”.*

Comentarios al artículo 18:

Se sugiere revisar esta disposición toda vez que, acorde con lo dispuesto por los artículos 150 y 335 de la Constitución Política, corresponden a las materias con reserva legal en la ley, es decir, que son de competencia del Congreso su regulación y no en cabeza del ejecutivo.

“Artículo 22. Priorización de programas de fortalecimiento de emprendimientos y empresas de origen rural con enfoque de inclusión. *Modifíquese el artículo 72 de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así.*

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Artículo 72. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su entidad adscrita (sic) Innpulsa, o quien haga sus veces, priorizará por lo menos una (1) vez por año un (1) programa especial destinado al fortalecimiento de empresas o desarrollo de emprendimientos de origen rural de pequeños productores y un (1) programa especial destinado al fortalecimiento de emprendimientos y empresas de origen rural de personas cuidadoras o asistentes personales; o de personas con discapacidad. Dichos programas contarán con las condiciones más favorables posibles respecto a otros programas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el objetivo de favorecer estas comunidades vulnerables y personas objeto de la especial protección del Estado a la luz del ordenamiento Constitucional y convencional”.

(Se destaca)

Comentarios al artículo 22:

Lo primero que se precisa, es que iNNpulsa Colombia no es una entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sino que se trata de un patrimonio autónomo del **gobierno nacional**, que se rige por normas de derecho privado, y es administrado por la sociedad fiduciaria que determinará este ministerio, según lo dispone el artículo 305 de la Ley 2294 de 2023, así:

“ARTÍCULO 305. PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA. Unifíquense en un solo Patrimonio Autónomo, iNNpulsa Colombia y Colombia Productiva, creados por las Leyes 2069 de 2020 y 1955 de 2019, respectivamente, el cual se denominará iNNpulsa Colombia, como el patrimonio autónomo del Gobierno Nacional encargado de ejecutar las estrategias de reindustrialización del país, así como en materia de emprendimiento, innovación, desarrollo empresarial, productividad, competitividad y encadenamientos productivos, incluyendo los programas, instrumentos y recursos destinados para tal fin.

Este patrimonio autónomo se registrará 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 este fije (...)”.

(Se subraya)

Por otra parte, es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la entidad a la que le corresponde formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural y agropecuario con enfoque territorial, así como en lo relacionado con el uso productivo del suelo, las capacidades productivas y la generación de ingresos, y, con las cadenas agropecuarias, la innovación tecnológica, la protección del riesgo sanitario y el financiamiento sectorial, conforme con lo dispuesto por los numerales 3, 4 y 7 del artículo 3 del Decreto Ley 1985 de 2013^[8]:

“ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:

(...)

3. Formular acciones para propiciar la articulación interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, y agropecuario con enfoque territorial.

4. Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

(...)

7. Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo agropecuario, en lo relacionado con las cadenas agropecuarias, innovación tecnológica, protección del riesgo sanitario y el financiamiento sectorial”.

Con base en dichas disposiciones, ese ministerio dictó las siguientes normas:

- La Resolución nro. 464 de 2017, "Por la cual se adoptan los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones", que definió 19 estrategias de política pública en un horizonte de 15 años y que están relacionadas con el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la ECFC, dentro de las cuales se destacan las compras públicas locales agroalimentarias y los mercados campesinos y comunitarios, ésta última liderada por la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR); así mismo, creó un comité interinstitucional y un subcomité técnico para la implementación, seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria.
- La Resolución nro. 006 de 2020, "Por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final", que estableció la estrategia mercados campesinos en la Línea 3 de fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial, liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la ADR, dirigida al "fortalecimiento de iniciativas institucionales de circuitos cortos de comercialización (mercados campesinos, mercados urbanos, ferias y misiones comerciales, ruedas de negocio, compras públicas, entre otros) locales y regionales que acerquen a los productores y organizaciones con los consumidores, para: i) mejorar las condiciones de acceso de la producción, ii) mejorar la disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país, iii) promover la producción de la ACFC en centros urbanos de mercado, bajo estándares de calidad e inocuidad requeridas, y iv) promover modelos de agricultura por contrato que contribuyan a la venta anticipada de la producción”.

Por lo indicado, se insiste, que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no tiene competencia en la creación e implementación del "programa especial destinado al fortalecimiento de empresas o desarrollo de emprendimientos de origen rural de pequeños productores y un (1) programa especial destinado al fortalecimiento de emprendimientos y empresas de origen rural de personas cuidadoras o asistentes personales; o de personas con discapacidad", en tanto que su vocación al ser agropecuaria, le correspondería al sector de agricultura y desarrollo rural que lidera el MinADR la asignación de dichas funciones, por lo anterior, se sugiere revisar la redacción del artículo excluyendo a este Ministerio.

“Artículo 26. Bolsa de emprendimientos, innovaciones y empresas con enfoque de inclusión El Gobierno nacional, bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con el apoyo del fondo emprender e Innpulsa Colombia, creará una bolsa de emprendimiento, innovación y gestión empresarial con enfoque de inclusión.”

Comentario: Como se indicó anteriormente, respecto a este artículo no se identifica la fuente de fondeo de dichos mecanismos, lo que limita el desarrollo efectivo de programas.

“Artículo 27. Desarrollo de plataformas digitales de apoyo a emprendedores, innovadores empresariales y empresarios con enfoque de inclusión. El Gobierno nacional, por medio del Ministerio

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones; diseñará y colocará en funcionamiento plataformas digitales de apoyo a emprendedores, innovadores empresariales y empresarios con enfoque de inclusión; las cuales estarán orientadas a proporcionar recursos, asesoramiento, cadenas de comercialización y redes de apoyo a emprendedores con discapacidad; así como asesoramiento frente a los procesos y aspectos relacionados con la innovación.

En todos los casos se garantizarán sistemas de evaluación frente a los impactos de dichos recursos digitales en la constitución de ecosistemas de emprendimiento, innovación y de empresas, la participación de emprendedores, innovadores y empresarios, el éxito en emprendimientos, innovaciones y empresas creadas entre otras.”

Comentario: Desde esta cartera, sugerimos respetuosamente revisar la redacción del artículo, teniendo en cuenta misionalidad de cada ministerio en la administración pública. En ese sentido, se considera que podría ser el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sea la entidad que diseñará y colocará en funcionamiento, mientras que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otras organizaciones públicas y/o privadas podrían aportar insumos para su construcción, acorde a su ámbito de trabajo empresarial y de emprendimiento.

También, cabe señalar que no se observa en el Proyecto de Ley que se haga distinción de las diversas clases de discapacidad existentes, por cuanto se debe establecer herramientas adaptables a éstas. En este artículo particularmente se observa que no se incluye cuidadores y asistentes personales, por lo que se sugiere al legislador analizar las razones de no incluirlos o en contrario, analizar la posibilidad de hacerlo.

Artículo 28. Apoyo a la innovación tecnológica accesible. *El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, industria y Turismo, el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional establecerá planes, programas, proyectos, inversiones o medidas de apoyo tendientes a promover la innovación tecnológica con enfoque de inclusión en el país; los cuales incluirán cuando menos el establecimiento de fondos de financiación específicos; incentivos a personas jurídicas así como instituciones educativas que participen en procesos de innovación tecnológica accesible; promoción de alianzas estratégicas entre el Gobierno, el sector productivo y las instituciones educativas; establecimiento de incubadoras de tecnología inclusiva, programas de formación específicos en tecnologías emergentes y nuevos empleos; incentivos fiscales, entre otras, tendiendo en todos los casos a la constitución de un ambiente propicio para la investigación y el desarrollo de la innovación tecnológica accesible.*

Comentarios: En este aparte es necesario incluir al Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación, dada su competencia sobre el tema.

Artículo 30. Creación de marca, “Colombia incluyente” y reconocimiento a empresas, emprendimientos e innovaciones modelo de inclusión. *Crease un sello distintivo como marca de certificación denominada “Colombia Incluyente” con el propósito de reconocer y fomentar a emprendimientos, innovaciones empresariales, empresas con enfoque de inclusión. El sello de calidad será otorgado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reconocerá anualmente, mediante mención de honor “Colombia Incluyente”, a las personas jurídicas que se destaquen como modelo de inclusión en la promoción de los derechos y la participación de personas con discapacidad; así como a emprendimientos e innovaciones empresariales con enfoque de inclusión.*

Parágrafo. *El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones previstas por este artículo, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la norma. Superado este término conservará su facultad reglamentaria”.*

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Comentarios al artículo 30:

Respecto a este artículo, nos permitimos advertir que el Proyecto de Ley podría no tener en cuenta los gastos asociados al diseño de un **signo distintivo** el cual requiere su posterior registro ante la Superintendencia de Industria y Comercio, por lo que deben atender los requerimientos establecidos para ello en la Decisión 486 de 2000 de la Comunidad Andina, situación que también escapa de la competencia de este ministerio.

Adicionalmente, se sugiere analizar el impacto real del sello frente al mercado dada la existencia de sellos y signos distintivos, que, si bien tienen objetivos loables buscando destacar a otras poblaciones, o comunidades, etc., no se considera como una alternativa que genere un impacto que por sí solo ayude a posicionarse en el mercado, sino que debe confluir con unas condiciones que agreguen valor a los productos que se puedan o se deban promocionar.

De igual forma, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consideramos que con el objetivo de dar cumplimiento a las acciones descritas por la ley es importante que se incorpore un mecanismo que garantice la fuente de financiación para la implementación del sello y su seguimiento.

Finalmente, es una función que se enmarca en el objetivo del Ministerio de la Equidad y la Igualdad, conforme lo prevé el artículo 3 de la Ley 2281 de 2023, según el cual, *"El Ministerio de Igualdad y Equidad tiene como objeto, en el marco de los mandatos constitucionales, de la ley y de sus competencias, diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar fortalecer y evaluar, las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico-racial e interseccional"*.

Asimismo, se enmarca dentro de las funciones de esa cartera, como lo define el numeral 11 del artículo 4 ibidem, el cual señala que le corresponde al Ministerio de la Igualdad y Equidad: *"Generar información periódica que permita visibilizar las características, contextos y condiciones de vida que impiden a las personas superar las condiciones de inequidad y desigualdad; plantear alternativas para la elaboración de políticas públicas que garanticen el cierre de brechas, el avance en la superación de la desigualdad y la inclusión y visibilización de las acciones por la igualdad y equidad en las agendas públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal"*.

Consideraciones finales acerca del Emprendimiento con relación al proyecto de ley:

Es fundamental que el ecosistema de emprendimiento desde todas instancias y actores que allí se involucran (gobierno, estado, academia, gremios, empresa, sociedad civil) siempre se tenga presente una mirada de inclusión, dado que no solo es lo correcto desde el punto de vista ético, sino también lo más inteligente desde el punto de vista práctico y económico. Sin embargo, hay varios puntos que deben analizarse y cuestionarse en cuanto a la creación de una política exclusiva como una alternativa de solución.

1. Costo Económico Inicial: Las políticas de inclusión a menudo requieren una inversión inicial significativa para ser efectivas. Esto puede incluir la formación de personal, adaptación de infraestructuras, desarrollo de programas específicos, y otros recursos. En contextos de limitaciones presupuestarias, algunos pueden argumentar que estos recursos deberían destinarse a otras áreas que perciben como más críticas o inmediatas. En el presente proyecto no se presentan fuentes de financiación claras adicionales.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



2. Duplicidad de recursos: Existe el argumento de que enfocarse intensamente en grupos específicos puede llevar a la desviación de recursos de otros grupos que también necesitan apoyo. Esto podría generar percepciones de injusticia o desequilibrio en el tratamiento entre diferentes sectores de la sociedad.
3. Eficiencia y mérito: Algunas personas pueden sentir que las políticas inclusivas, particularmente aquellas que implican cuotas o medidas similares, pueden comprometer principios de mérito y competencia, priorizando características de grupo sobre habilidades o desempeño individual.
4. Autonomía local: En el contexto de un país diverso como Colombia, algunos pueden argumentar que las políticas de inclusión impuestas desde el nivel nacional podrían no ser adecuadas para todas las localidades o culturas específicas dentro del país, sugiriendo que se debería permitir una mayor autonomía local en estas decisiones.

Se recomienda analizar cuáles son los componentes diferenciales deben ser tenidos en cuenta para esta población, y promover una conversación de manera conjunta con las entidades nacionales y territoriales que ofrecen servicios para el desarrollo emprendedor, la innovación y el desarrollo empresarial, de tal forma se establezcan acciones conjuntas y complementarias para modificar, ajustar las iniciativas actuales de tal forma no generen exclusión. Así no se dividen los recursos, de tal forma se genere mayor impacto con enfoque.

Es importante que proyecto de Ley analice y tenga presente dentro de la justificación, el CONPES 4011 cuyo objetivo es *"Generar condiciones habilitantes en el ecosistema emprendedor para la creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos que contribuyan a la generación de ingresos, riqueza y aumentos en la productividad e internacionalización de las empresas del país"*, en donde se enfoca en generar condiciones de manera amplia e incluyente.

Finalmente, a manera de conclusión, se indica lo siguiente:

- En primer lugar, evidenciamos que no se incluye al Ministerio de la Igualdad y la Equidad, quien tiene a cargo acorde a su misionalidad y competencia de diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar fortalecer y evaluar, las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos, entre otros, dirigidos a los sujetos de especial protección constitucional en donde se incluyen las personas con discapacidad, cuidadores y asistentes personales, desde esta cartera respetuosamente nos permitimos recomendar que se pueda consultar a esta entidad en los términos de referencia o analizar la posibilidad de su inclusión, toda vez que el Ministerio de la Igualdad y la Equidad ha realizado acciones como la ruta nacional del cuidado, en proceso de la elaboración del Conpes y el decreto reglamentario de la política del Cuidado. Todo esto en trabajo interinstitucional, intersectorial, interseccional, con comunidades y sociedad civil, entre otros. Asimismo, desde esta entidad a través de la Dirección de Discapacidad y la del Cuidado, se han venido construyendo las políticas, proyectos y planes en lo que corresponde, acciones que pueden estar articuladas con la finalidad que propende el proyecto de ley.
- Asimismo, no se evidencia que se haga referencia a la normativa de Ministerio de Trabajo, en cuanto a las políticas, planes y proyectos relacionados con el empleo para las personas con discapacidad.
- Para esta cartera, no queda claro si el Proyecto de Ley contempla empresas en general, o el objetivo es enfocar más a Mipymes específicamente. El nombre de la ley la contempla empresas, pero para Innpulsa, contempla Mipymes, lo que podría generar confusión en su respectivo trámite.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



- También, se evidencia que no se mencionan a los demás Patrimonios Autónomos como Fontur y Procolombia, el primero apoya al viceministerio de Turismo en programas inclusivos para población con discapacidad y el segundo, pese a que se menciona la internacionalización de las empresas.
- Por último, se observa que no se hace mención a las certificaciones de personas con discapacidad, así como a la competencia de las entidades tanto para expedir, como para para exigir certificación de personas cuidadoras y asistentes personales.

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

[1] CONPES 4011 del 30 de noviembre de 2020. Página 3.

[2] **Línea de acción 12.** Generar una institucionalidad que promueva el crecimiento de los emprendimientos, así como de la experimentación rápida y a bajo costo Primero, con el objetivo de generar institucionalidad que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo de diferentes entidades del gobierno nacional, propondrán cambios en el marco regulatorio con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. El desarrollo de esta acción incluye la presentación y seguimiento de un proyecto de ley de emprendimiento, así como la expedición de reglamentaciones requeridas e informes de seguimiento y evaluación frente a la implementación de la Ley. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

[3] Artículo 1 de la Ley 2069 de 2020

[4] Corte Constitucional, sentencia C-425 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[5] "ARTÍCULO 59. ESTUDIO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LAS MIPYMES EN EL CURSO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El artículo 9o de la Ley 590 de 2000 (modificado por el Artículo 8o de la Ley 905 de 2004) quedará así:

"ARTÍCULO 9o. ESTUDIO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LAS MIPYMES EN EL CURSO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estudiará en el curso de la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, la inclusión de políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas teniendo en cuenta criterios de enfoque diferencial para las mujeres cabeza de familia, población en condición de discapacidad, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, mujer rural, víctimas del conflicto armado y personas en proceso de reintegración y reincorporación y adultos mayores no pensionados".

[6] "ARTÍCULO 11. Dirección de Formación Profesional. Son funciones de la Dirección de Formación Profesional las siguientes: (...) // 11. **Dirigir, coordinar, controlar y evaluar la ejecución de programas de formación y asesoría para el emprendimiento y el empresarismo**, con énfasis en los dirigidos a los aprendices del SENA e impulsar la conformación y fortalecimiento de incubadoras de empresas en el país y la gestión empresarial".

[7] https://www.bancoldex.com/sites/default/files/circular_reglamentaria_n._001_del_30_enero_2024-_linea_innpulsa-bancoldex_para_la_reindustrial.pdf

[8] "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias".

Cordialmente,



SORAYA STELLA CARO VARGAS
VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



18

Elaboró: JUAN SEBASTIAN SALGUERO BERNAL CONT
Aprobó: SORAYA STELLA CARO VARGAS

Proyectó: Carolina Gómez Pinto/Ivonne Gómez/Juan David Jiménez
Revisó: José David Quintero/Margalida Murillo/Alberto Garzón/Deisy Ortegón
Aprobó: Soraya Caro Vargas

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21