

DDM

Bogotá D.C, 2 de agosto de 2024

Doctor  
Juliana Aray Franco  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
Cra. 7 # 10 - 00  
Bogotá D.C

**Asunto:** Actualización al Concepto del Proyecto de Ley 046 de 2023 Senado- 423 de 2024 [FONDO EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER].

Honorable Representante,

Hemos conocido el Proyecto de Ley 046 de 2023 Senado - 423 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se crea el fondo de emprendimiento para la mujer, FEM, como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones - [FONDO EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER]". Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos brindar la siguiente actualización con respecto al segundo debate del proyecto de ley en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

#### **Iniciativa legislativa:**

Esta iniciativa tiene por objeto crear el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como un instrumento de impulso al emprendimiento enfocado en el empoderamiento económico de la mujer rural y urbana en situación de vulnerabilidad que cumplan los requisitos establecidos en su artículo 69, el cual se constituya en herramienta de generación de empleo, equidad y oportunidades directas desde los territorios, que aporte a la reducción y cierre de las brechas sociales y económicas que afectan a las mujeres y también les permita salir de los círculos de violencia de género e intrafamiliar que las aquejan, cortando la dependencia económica de sus agresores.

#### **Consideraciones generales respecto al proyecto de ley:**

Además de lo mencionado en el **concepto emitido por esta cartera, el pasado 4 de enero de 2024**, en relación con **el análisis del impacto fiscal, la falta de claridad sobre el enfoque territorial de la iniciativa, la creación de un fondo que ya existe en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y sobre una política pública de género**, de manera respetuosa nos permitimos reiterar dichas observaciones con referencia al proyecto e insistimos en la necesidad de revisar la viabilidad constitucional de que se ordene a las entidades territoriales (municipios y distritos) la creación de un fondo emprendimiento para la mujer con la adjudicación de partidas presupuestales para su financiación, de acuerdo a lo dispuesto en los **Artículos 2 y 4** del proyecto de ley, a los cuales nos permitimos hacer referencia en los siguientes términos:

**"Artículo 2. Creación del FEM. Todos los municipios y distritos del país crearán en el marco de su autonomía territorial un Fondo de Emprendimiento para las Mujeres, FEM que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto. El FEM funcionará con plena obediencia al régimen normativo presupuestal y fiscal de cada entidad territorial y con arreglo a las**

#### **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

disposiciones señaladas en la presente ley; asimismo, **será administrado por el jefe de la administración o su delegado, el cual, será también ordenador del gasto.** (...)

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

**ARTÍCULO 4º. Recursos del FEM. En todo municipio o distrito, el FEM recibirá, en cada vigencia fiscal, el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación que determine la entidad territorial correspondiente y/o de un monto de las asignaciones que les corresponda del Sistema General de Regalías, SGR, de acuerdo a los términos establecidos en la ley.**

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

**PARÁGRAFO SEGUNDO. Las entidades del orden distrital y municipal, incluirán a partir del siguiente presupuesto anual a la entrada en vigencia de la presente ley y en adelante en cada vigencia, la apropiación presupuestal suficiente denominada 'Fondo de Emprendimiento de la Mujer', cuyo monto corresponderá al que sea asignado por la entidad territorial.** (Subrayado fuera de texto original).

**Comentarios a los artículos 2 y 4:** Sobre estos artículos se recuerda que el artículo 313 de la Constitución Política establece las funciones de los concejos municipales, dentro de las cuales se encuentran:

- "1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- (...)
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias (...)"

En ese sentido, aunque la iniciativa legislativa señala que **"Todos los municipios y distritos del país crearán en el marco de su autonomía territorial"** un fondo de emprendimiento para la mujer, lo cierto es que el proyecto de ley puede estar desconociendo dicha autonomía de la que gozan las entidades territoriales y, particularmente, de los concejos municipales para el ejercicio de sus funciones previstas en la Carta Política al establecer:

- (i) De manera imperativa la creación de dicho fondo;
- (ii) La destinación de los recursos territoriales;

## 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

- (iii) La administración del FEM a cargo de los Alcaldes;
- (iv) Un plazo de seis meses para su creación;
- (v) Que el FEM recibirá el porcentaje de los ingresos corrientes que de libre destinación que determine la entidad territorial correspondiente y/o un monto de las asignaciones que les corresponda del Sistema General de Regalías, de acuerdo a los términos establecidos en el PL.
- (vi) Que "los recursos del FEM que provengan de fuentes del presupuesto municipal o distrital o del SGR no son de carácter acumulativo, de no lograr ser destinados durante la vigencia fiscal correspondiente al objeto del FEM, el saldo remanente de ingresos corrientes de no ser utilizados podrán ser reasignados a las partidas presupuestales que determine la entidad territorial".

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que en eventos como el que trata el Proyecto de Ley debe mediar de la anuencia de los respectivos concejos municipales; así lo expuso la Corporación:<sup>[1]</sup>

*"A este respecto debe insistirse en que la previsión contenida en el parágrafo 1° del artículo 11 objetado, relativa a que los recursos del Fondo estarán integrados, entre otras fuentes por los aportes que le asignen los presupuestos del Departamento de Antioquia y del Municipio de Medellín, en ningún modo pueden entenderse como órdenes imperativas para que esas entidades territoriales pongan a disposición del Fondo dichos recursos. En contrario, esa previsión legal solo puede comprenderse como una **autorización para que, luego de surtido el procedimiento constitucional y legal, en especial la decisión de la Asamblea y el Concejo respectivos, esos recursos sean transferidos al Fondo Mixto, si así se decide por los órganos respectivos de las entidades territoriales concernidas.***

*Así, deberá mediar el procedimiento presupuestal correspondiente en cada uno de los mencionados entes territoriales, de acuerdo con el ejercicio de las competencias de que tratan los artículos 300-5 y 313-5 de la Constitución, como paso previo indispensable para la asignación de recursos de dichas entidades a favor del Fondo. **Esto en el entendido que ese ejercicio de competencia es una manifestación concreta del derecho de las entidades territoriales a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Por ende, en lo que respecta a los asuntos presupuestales y frente a los recursos de propiedad de las entidades territoriales, el legislador debe mostrarse respetuoso de ese ámbito de autonomía, lo que involucra no solo la necesidad de mantener las competencias de esos entes para el manejo de sus recursos fiscales, sino también la necesidad que las competencias que se transfieran desde el Estado central también puedan ser suficientemente financiadas.** Como lo ha resaltado la Corte "... [S]i bien se reconoce como punto de partida la facultad del poder central de dirigir las finanzas públicas, se debe advertir que esta facultad no se traduce en el vaciamiento de la autonomía presupuestal de los entes territoriales. La facultad de gestión y ejecución de los recursos propios no puede ser afectada por el diseño de una política de saneamiento fiscal de tal forma que haga imposible la atención de los intereses de las localidades. Por ello, se afecta la autonomía no sólo cuando se define específicamente las funciones que se deben cumplir sin dejar margen de acción a las autoridades territoriales sino también cuando el poder central decide transferir en su totalidad las responsabilidades de la nación, sin el acompañamiento de los medios y recursos necesarios para atenderlos eficientemente. Esta transferencia no sólo pone en peligro el principio de autonomía sino también el principio de Estado social de derecho relacionado con los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y cooperación de la administración pública". (Corte Constitucional, sentencia C-425 de 2023).*

## 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

Aunado a ello, el Proyecto de Ley al regular indistintamente la creación del FEM para los distritos, desconoce el régimen especial del Distrito Capital de Bogotá de que trata el artículo 40 transitorio de la Constitución Política y regulado por el Decreto 1421 de 1993.

De otro lado, desde esta cartera, respetuosamente nos permitimos hacer un llamado en la reiteración de adelantar la consulta de este proyecto de ley ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su correspondiente análisis, el cual consideramos necesario teniendo en cuenta el objeto de esta iniciativa legislativa.

Desde esta cartera esperamos que esta respuesta atienda de fondo su solicitud, estamos atentos en caso de precisar información adicional en el trámite legislativo de este proyecto de ley.

[1] Corte Constitucional, sentencia C-617 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Cordialmente,



**CAMILO RIVERA PEREZ**  
**VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E)**  
**DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

4

Elaboró: FABIO ALEJANDRO PEREA HOLGUIN  
Aprobó: CAMILO RIVERA PEREZ (E)

**Proyectó:** Ivonne Gómez/ Margarita Berrio López  
**Revisó:** Gloria Arango Builes/ Maria Alejandra González/ Valentina Riaño  
**Aprobó:** Camilo Rivera Pérez

**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