



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 57

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de febrero de 2025

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTAS DE ADHESIÓN COMO COAUTORA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2024 CÁMARA HONORABLE REPRESENTANTE MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS.

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y a los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional, rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., diciembre de 2024

Respetado
JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Cámara de Representantes

Asunto: *Solicitud de adhesión como coautora al Proyecto de Ley 177 de 2024 Cámara "Por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y a los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional, rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones"*

Respetado secretario,

De manera respetuosa y de conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, me permito solicitar que se me adhiera como coautora del Proyecto de Ley 177 de 2024 Cámara "Por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y a los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional, rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones"

Sin otro particular y agradeciendo su atención,

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 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.



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 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 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 emitió la Política Nacional de Emprendimiento que tiene como objetivo 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 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 delineará 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 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."

(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 la medida que 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].

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].

"[...] 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 es 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 8º. 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,

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 9º. 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 1º del artículo 1º de la Ley 2337 de 2023, el cual quedará así.

Parágrafo 1º. 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 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, micro, pequeñas y medianas empresas independientes 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].

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 poblacionales 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 emprendere 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

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]recelbaste" 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 dondables 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 constitucionales 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 reinvencción 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".

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 dondables 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.

"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 fondo o de dichos mecanismos, lo anterior limita el desarrollo efectivo de programas.

<p>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:</p> <p>El contenido del artículo 13 del proyecto de ley indica:</p> <p>"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."</p> <p>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:</p> <p>"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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>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."</p> <p>(Subrayado y negrita fuera de texto)</p> <p>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.</p> <p>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[6].</p> <p>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</p>	<p>mecanismo de los productos de redescuento y directos de Bancóldex, no sin antes contar con claridad con la fuente de fondeo de dichos mecanismos.</p> <p>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.</p> <p>Por lo anotado, respetuosamente advertimos que asignar estas competencias al gobierno nacional podrían derivar una declaratoria de inexistibilidad por parte de la Corte Constitucional, en razón a lo expuesto sugerimos eliminar este artículo del Proyecto de Ley.</p> <p>En relación con el aparte del artículo 11 de la iniciativa legislativa que establece, que el gobierno nacional "redneporp" 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>"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."</p> <p>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.</p> <p>"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,</p>
<p>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".</p> <p>Comentarios al artículo 15:</p> <p>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.</p> <p>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, 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", 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.</p> <p>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 asa de colocación al intermediario; (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.</p> <p>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.</p> <p>"Artículo 18. Alianzas para la promoción del desarrollo empresarial y la inclusión financiera de los micronegocios con enfoque de inclusión. Adiciónese un párrafo al artículo 9 de la Ley 2069 de 2020; el cual quedará así:</p> <p>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".</p> <p>Comentarios al artículo 18:</p> <p>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.</p> <p>"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.</p>	<p>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".</p> <p>(Se destaca)</p> <p>Comentarios al artículo 22:</p> <p>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:</p> <p>"ARTÍCULO 305. PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA. Unifíquese 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.</p> <p>Este patrimonio autónomo se regirá por normas de derecho privado y será administrado por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que este fije (...)".</p> <p>(Se subraya)</p> <p>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]:</p> <p>"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:</p> <p>(...)</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

<p>(...)</p> <p>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".</p> <p>Con base en dichas disposiciones, ese ministerio dictó las siguientes normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 ECF, 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 ACF en centros urbanos de mercado, bajo estándares de calidad e inocuidad requeridos, y iv) promover modelos de agricultura por contrato que contribuyan a la venta anticipada de la producción". <p>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.</p> <p>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."</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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."</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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, teniendo en todos los casos a la constitución de un ambiente propicio para la investigación y el desarrollo de la innovación tecnológica accesible.</p> <p>Comentarios: En este aparte es necesario incluir al Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación, dada su competencia sobre el tema.</p> <p>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.</p> <p>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".</p>
<p>Comentarios al artículo 30:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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".</p> <p>Asimismo, se enmarca dentro de las funciones de esa cartera, como lo define el numeral 11 del artículo 4 ibídem, 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".</p> <p>Consideraciones finales acerca del Emprendimiento con relación al proyecto de ley:</p> <p>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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 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. 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. 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. <p>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 exclusiones. Así no se dividen los recursos, de tal forma se genere mayor impacto con enfoque.</p> <p>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.</p> <p>Finalmente, a manera de conclusión, se indica lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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.

- 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 59 de la Ley 590 de 2000 (modificado por el Artículo 80 de la Ley 905 de 2004) quedará así:
ARTÍCULO 59. 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 empresariado, con énfasis en los dirigidos a los aprendices del SEVA e impulsar la conformación y fortalecimiento de incubadoras de empresas en el país y la gestión empresarial.**

[7] https://www.bancolde.com/sites/default/files/circular_reglamentaria_n_001_del_30_enero_2024_linea_impulsio-bancolde_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 CARÓ VARGAS
VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establece el Curso Obligatorio para Tenencia Responsable de Animales Domésticos de Compañía en el territorio nacional, se crea el Registro Nacional de Propietarios de Animales Domésticos de Compañía y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
 Bogotá D.C.



Radicado entrada
 No. Expediente 57456/2024/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley No. 083 de 2023 Cámara, "por medio de la cual se establece el Curso Obligatorio para Tenencia Responsable de Animales Domésticos de Compañía en el territorio nacional, se crea el Registro Nacional de Propietarios de Animales Domésticos de Compañía y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "(...) establecer un curso obligatorio virtual y gratuito para la tenencia responsable de animales domésticos de compañía en el territorio nacional y dictar otras disposiciones, con el fin de fomentar una cultura de cuidado, protección y derechos de los animales domésticos, así como las obligaciones de sus propietarios; luchar contra el maltrato y abandono, promover la adopción, identificación, vacunación, esterilización, cría y venta responsable de animales de compañía"².

Para tal fin, la iniciativa introduce las definiciones de: "abandono", "animales domésticos de compañía", "maltrato animal" y "protección animal". Del mismo modo, establece que todo comercializador y propietario de animales domésticos de compañía en el territorio nacional deberá realizar el curso virtual y gratuito de tenencia responsable de mascotas conforme a los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Gaceta del Congreso de la República No. 363 del 9 de abril de 2024. Página 26.

Por su parte, señala que será requisito obligatorio para la venta, compra y adopción de cualquier animal doméstico de compañía en el interior del territorio nacional, que, al momento de realizar la compra, el comprador o adoptante haya realizado el curso virtual y gratuito de tenencia responsable de mascotas y presente el certificado oficial que así lo acredite por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por otro lado, crea el Registro Nacional de Propietarios de Animales Domésticos de Compañía a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este Registro tendrá como fin la identificación de los comercializadores, propietarios y adoptantes de animales domésticos de compañía en el territorio nacional a efectos de contar con una base de datos que le permita al Estado y sus entidades, planear campañas públicas de divulgación de los derechos de los animales, obligaciones de sus propietarios, campañas de vacunación, esterilización, así como el acceso al curso de tenencia responsable y la certificación de su realización. También dispone que en el Registro deberán incluirse las denuncias por maltrato animal que existan contra el propietario. Finalmente, autoriza al Gobierno nacional para realizar todas las inclusiones presupuestales que exija el cumplimiento del proyecto de Ley.

Frente a esta iniciativa, y en particular respecto de las propuestas resaltadas, la implementación de éstas implicaría presiones de gasto y recursos adicionales para la Nación sin que se señale una fuente de financiamiento adicional. Al respecto, es importante destacar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. De suerte que, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Así las cosas, la iniciativa tal como se encuentra redactada, podría implicar costos fiscales adicionales que no estarían contemplados en el escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo de los sectores involucrados en su ejecución.

Ahora bien, particularmente, frente al Registro que se pretende crear sería pertinente revisar la posibilidad de integrarse con alguna herramienta de seguimiento que ya tenga en funcionamiento la entidad a la cual se asigna esa función, de lo contrario se estaría generando un costo adicional.

Para efectos de estimar su impacto fiscal, se ha tomado como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuya creación ascienden alrededor de **\$17.843 millones¹**, sin contar con las erogaciones para su mantenimiento. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, se ha tomado como referencia los gastos de funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) correspondiente al proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones², el cual, para la vigencia 2024, asciende alrededor de **\$8.527 millones**.

Finalmente, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, el cual determina que todo 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.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/OAJ

Proyecto: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz y Manuel Humberto Méndez Morris.
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco.

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario de la Cámara de Representantes.

¹ 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 2024.
² Este costo puede incluir recursos para el soporte de uno o más sistemas de información que tenga la Entidad.
³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para exaltar la memoria del escritor Arnoldo Palacios, se autoriza la creación del premio afrocolombiano de literatura Arnoldo Palacios y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nº 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.


Radicado: 2-2024-070282
Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2024 16:32

Radicado entrada
No. Expediente 57419/2024/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 172 de 2024 Cámara, "por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para exaltar la memoria del escritor Arnoldo Palacios, se autoriza la creación del premio afrocolombiano de literatura Arnoldo Palacios y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "(...) asociar a la Nación y al Congreso de la República, con la finalidad de exaltar la memoria del escritor Arnoldo Palacios, en especial por su contribución a la literatura colombiana y afrocolombiana, y se autoriza al Ministerio de las Culturas, las Artes y Los Saberes, para crear el Premio de Literatura "Arnoldo Palacios" y se dictan otras disposiciones".

Para tal fin, la iniciativa dispone que se realice, al menos una vez en el cuatrienio, un acto solemne para celebrar la vida y obra del escritor, en el Capitolio nacional, el cual será presidido por la Comisión Legal Afrocolombiana. Así mismo, señala que el Ministerio de Educación promoverá la lectura de las obras de Arnoldo Palacios en las instituciones de educación pública de Colombia para contribuir al conocimiento de la literatura afrocolombiana. También, crea el Premio de Literatura Afrocolombiano Arnoldo Palacios que será otorgado por el Ministerio de las Culturas, las Artes y Los Saberes, que podrá ser financiado con donaciones públicas y privadas nacionales o extranjeras al Ministerio de las Culturas, las Artes y Los Saberes, así como recursos de cooperación internacional.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Gaceta del Congreso de la República No. 1794 del 24 de octubre de 2024. Página 22.

Por su parte, autoriza al Gobierno nacional para realizar las siguientes acciones con el objetivo de preservar la memoria de este ilustre colombiano, incorporando dentro del Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, las apropiaciones necesarias que permitan el cumplimiento de la ley ajustándose al Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Mediano Plazo, así:

- Edición y publicación de la vida intelectual del escritor Arnoldo Palacios, bajo la supervisión del Departamento de Historia de la Universidad Nacional de Colombia, en formato libro de investigación y en gaceta oficial.
- Erigir una estatua en lugar público, simbólico y visible en su ciudad de origen y en la capital de la República.
- Un retrato al óleo del escritor Arnoldo Palacios que se ubicará en uno de los salones de la Cámara de Representantes.
- Créase el Premio de Literatura Afrocolombiano Arnoldo Palacios, que será otorgado por el Ministerio de las Culturas, las Artes y Los Saberes, con el fin de premiar anualmente a un escritor negro, afrocolombiano, raizal o palenquero. Se ordena que este premio sea reglamentado en un término de seis (6) meses desde su promulgación. Este premio podrá ser financiado con donaciones públicas y privadas nacionales o extranjeras al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, así como recursos de cooperación internacional para la promoción de derechos y el empoderamiento de las personas pertenecientes a las minorías negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas por el proyecto de ley dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996³, que al respecto establece:

"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 cual 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

³ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, del Decreto 111 del 15 de enero de 1996. Por el cual se complían la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996⁴ manifestó:

“... 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 (...)”.

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001⁵, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁶. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son

⁴COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
⁵COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
⁶El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o

una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que “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 parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 (...)”. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁷ que “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por estas razones que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la vinculación en la exaltación de la memoria del escritor Arnoldo Palacios, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto

transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.
⁷COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 2001. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 22/08 Senado, 242/09 Cámara “Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de “*autorícese*”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁹, se indicó lo siguiente:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...”. (Subrayas fuera de texto).

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
 Viceministro General
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGPPN/OAJ


Proyectó: Manuel Humberto Méndez Morris.
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco.

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario de la Cámara de Representantes.

⁸ 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
⁹COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se vincula a la Nación y al Congreso de la República en la celebración de los 156 años de fundación del municipio de Segovia del departamento de Antioquia, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Representante JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 N° 8-68, Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p>  <p>Radicado: 2-2024-068990 Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2024 14:58</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 57450/2024/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 223 de 2024—Cámara, “por medio del cual se vincula a la Nación y al Congreso de la República en la celebración de los 156 años de fundación del municipio de Segovia del departamento de Antioquia, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto “vincular a la Nación a la celebración de los 156 años de fundación del municipio de Segovia, en el departamento de Antioquia, a llevarse a cabo el 24 de julio de 2025, se rinde homenaje público a sus habitantes que han hecho que este municipio sea el principal motor en el desarrollo de la minería de Antioquia”.</p> <p>Para tal fin, la iniciativa autoriza al Gobierno Nacional, para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación, a través de las partidas o traslados presupuestales necesarios y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, las partidas presupuestales necesarias que permitan la financiación y ejecución de las siguientes obras de infraestructura en el municipio de Segovia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realización de la vía terrestre que conecta el casco urbano de la ciudad con la vía 4G “Conexión Norte”. <p><small>1 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones” 2 Gaceta del Congreso de la República No. 1648 de viernes cuatro de octubre de 2024. Página 26.</small></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Red de acueducto y alcantarillado en el corregimiento de Machuca. - Dotación del centro de salud del municipio. - Adecuación y equipamiento de las ambulancias del municipio. <p>Asimismo, autoriza al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y en asoció con el Sistema Público de Medios (RTVC), produzca un documental sobre la historia del municipio de Segovia, el cual deberá ser transmitido por la señal abierta de televisión pública y demás canales de transmisión de RTVC</p> <p>Al respecto, es pertinente señalar que la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996³) que al respecto dispone:</p> <p><i>“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 cual 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”.</i></p> <p>Conforme con lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo disponen la Constitución Política y la ley. Ahora bien, sobre la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C—101 de 1996⁴ manifestó:</p> <p><small>3 Colombia. Presidente de la República. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto” 4 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C—101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.</small></p>
<p><i>“... 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 (...).”</i></p> <p>Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto confiere a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la ley anual del Presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>Por otra parte, resulta conveniente poner de presente que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C—1250 de 2001⁵, sostuvo lo siguiente:</p> <p><i>“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.</i></p> <p><i>No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁶. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.</i></p> <p><i>Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se</i></p> <p><small>5 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C—1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. 6 El artículo 154 de la Constitución prevé: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”</small></p>	<p><i>podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.</i></p> <p><i>Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que “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 parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...).”</i> (El resaltado no se encuentra en el texto original).</p> <p>Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁷ que “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”. (El resaltado no se encuentra en el texto original).</p> <p>Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que dispone que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Es por lo anterior que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la ejecución de las obras públicas citadas y de la producción del documental, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo con lo</p> <p><small>7 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C—197 de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98—Senado, 242/99—Cámara “Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chiriquique, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.</small></p>

dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley **se conserve** en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C—755 de 2014⁹, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Subrayas fuera de texto).

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
 Viceministro General
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DAF/DGPPN

Proyecto: Oscar Januario Bocanegra Ramírez
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa, Secretario de la Cámara de Representantes.

8 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 9 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C—755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2024 CÁMARA
por la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.

<p>Bogotá, D.C.</p> <p style="text-align: center;">MEMORANDO</p> <p>PARA: RODOLFO ENRIQUE SALAS DIRECTOR JURÍDICO (E)</p> <p>DE: VICEMINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS</p> <p>ASUNTO: Consideraciones Proyecto de Ley No. 291 de 2024 Cámara - "Por la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche"</p> <p>Saludo cordial.</p> <p>Este Viceministerio, tomando en cuenta la posición técnica emitida por la Dirección de Promoción y Prevención conforme los insumos suministrados a dicha dependencia, además de la Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, riesgos Laborales y Pensiones, la Dirección de Financiamiento Sectorial y la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud, emite pronunciamiento respecto del proyecto de ley relacionado en el asunto en los siguientes términos:</p> <p>1. FICHA TÉCNICA, TRÁMITE Y CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>La iniciativa, fue presentada el 4 de septiembre de 2024 por el senador Richard Humberto Fuelantala Delgado y de acuerdo con el texto radicado en trámite de comisión, tiene como objeto el siguiente:</p> <p>"La presente ley tiene como objeto declarar exentos a algunos derivados de la leche de los "impuestos saludables" contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario."[1].</p> <p>1.1. Trámite procesal</p>	<p>Luego de su radicación, por parte del senador ponente, se encuentra publicada la Gaceta 1570 de 2024, sin embargo, no ha surtido primer debate.</p> <p>1.2. Contenido del proyecto</p> <p>Conforme el texto propuesto y de conformidad con la gaceta, el proyecto de ley cuenta con 4 artículos como se describe a continuación:</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene como objeto declarar exentos a algunos derivados de la leche de los "impuestos saludables" contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.</p> <p>ARTÍCULO 2. Adiciónese un numeral 6 al parágrafo 1 del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: <i>"6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y las leches saborizadas."</i></p> <p>ARTÍCULO 3. Adiciónese un parágrafo 5 al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: <i>"PARÁGRAFO 5. Las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, los sueros, el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas."</i></p> <p>ARTÍCULO 4. VIGENCIA. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno Nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Antecedentes</p> <p>PL 337 de 2023 de Cámara: "Por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones"</p> <p>2.2. Comentarios al Articulado</p> <p>2.2.1 Contexto definiciones de ultraprocesados</p> <p>Teniendo en cuenta que el proyecto, pretende exceptuar a los derivados lácteos del impuesto saludable, es importante revisar las definiciones de la norma que se pretende modificar, Ley 2277 de 2022, la cual señala:</p> <p><i>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes</i></p>
---	---

orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes)[2].

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados[3].

En la misma línea, la Resolución 2492 de 2022 de este Ministerio define a los productos ultraprocesados, así:

Productos alimenticios ultraprocesados: Productos alimenticios elaborados con procesos tecnológicos, sometidos a procesos de transformación a los cuales se les añade sal, azúcar, grasas u otros ingredientes. Tienen más de 5 ingredientes y/o aditivos y menos del 50% de los ingredientes son alimentos sin procesar o mínimamente procesados. Dentro de sus ingredientes se incluyen, pero no se limitan a: caseína, suero de leche, hidrolizado de proteína, proteínas aisladas de soja, aceites hidrogenados, parcialmente hidrogenados o interesterificados, almidones modificados[4].

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, incluyó la anterior definición, dentro de los parámetros a tener en cuenta para gravar a los productos ultraprocesados, así:

¿Cuál es el alcance del término «ultraprocesado» para efectos de los impuestos saludables?

Sobre el alcance objeto de consulta este Despacho considera pertinente remitirse a la definición que de «productos alimenticios ultraprocesados» expone el Ministerio de Salud y Protección Social en el artículo 3o de la Resolución 810 de 2021[3], modificado por la Resolución 2492 de 2022, así:

«3.45. **Productos alimenticios ultraprocesados:** productos alimenticios elaborados con procesos tecnológicos, sometidos a procesos de transformación a los cuales se les añade sal, azúcar, grasas u otros ingredientes. Tienen más de 5 ingredientes y/o aditivos y menos del 50% de los ingredientes son alimentos sin procesar o mínimamente procesados. (...)» (énfasis propio)

A su vez, sobre las definiciones de «alimentos sin procesar» y de «alimentos mínimamente procesados» será igualmente necesario remitirse al citado artículo 3o.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo ordenado por el artículo 29 del Código Civil: «Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han formado en sentido diverso» (énfasis propio).[5]

Con lo anterior se concluye que, para gravar un derivado lácteo, éste debe ser ultraprocesado, cumpliendo con la definición descrita anteriormente. Dichas definiciones especifican claramente las características de estos productos, en las cuales se incluye: un alto nivel de procesamiento, gran cantidad de aditivos e ingredientes, los cuales finalmente, hacen que se pierda la matriz alimentaria como base del alimento. Al respecto, las Guías Alimentarias de Uruguay, hacen una clara diferencia entre un producto natural, un procesado y un ultraprocesado. A continuación, algunos ejemplos:

NATURAL	PROCESADO	ULTRAPROCESADO
Ingredientes: Carne de vaca	Ingredientes: Carne de pollo	Ingredientes: Carne de cerdo Agua Sal Fosfato de sodio Lactato de sodio Carragenina Polifosfato Nitrito de sodio
Ingredientes: Carne de cerdo	Ingredientes: Carne de pollo	Ingredientes: Carne de cerdo Agua Sal Fosfato de sodio Lactato de sodio Carragenina Polifosfato Nitrito de sodio
Ingredientes: Carne de cerdo	Ingredientes: Carne de pollo	Ingredientes: Carne de cerdo Agua Sal Fosfato de sodio Lactato de sodio Carragenina Polifosfato Nitrito de sodio
Ingredientes: Carne de cerdo	Ingredientes: Carne de pollo	Ingredientes: Carne de cerdo Agua Sal Fosfato de sodio Lactato de sodio Carragenina Polifosfato Nitrito de sodio

NATURAL	PROCESADO	ULTRAPROCESADO
Ingredientes: Durazno	Ingredientes: Durazno Azúcar	Ingredientes: Agua Jugo concentrado de durazno Jarabe de maíz de alta fructosa Azúcar Vitaminas Ácido ascórbico Etilbato de sodio Aromatizante
		Ingredientes: Jarabe de maíz de alta fructosa Semillas de soja Azúcar Maltodextrinas Aromatizantes Vitaminas Ácido ascórbico Acidulantes Ácido cítrico Estabilizantes Pectinas
		Ingredientes: Maltodextrinas Betacaroteno Ciclamato de sodio Aspartame Acesulfame K Goma xantán Dióxido de titanio y tartrazina Carboximetilcelulosa sódica

NATURAL	PROCESADO	ULTRAPROCESADO
Ingredientes: Leche pasteurizada	Ingredientes: Leche pasteurizada Azúcar Fermentos	Ingredientes: Leche entera pasteurizada Azúcar Cacao en polvo
	Ingredientes: Leche pasteurizada Fermentos Lácteos Guspi Sal	Ingredientes: Leche pasteurizada Suero lácteo Azúcar Almidón de maíz Fermento láctico
		Estabilizante: carragenina Aromatizante: esencia de caramelo
		Colorante natural: Aromatizante y saborizante artificial de durazno o frutilla

Como se observa en las imágenes anteriores, hay grandes diferencias entre un producto natural, uno procesado y uno ultraprocesado. En esa medida, para poder diferenciar el procesado del ultraprocesado, deberá contabilizarse la cantidad de ingredientes y/o aditivos, y revisar el tipo de ingrediente a utilizar, toda vez que un ultraprocesado se diferencia del procesado, al tener más de 5 ingredientes y que menos del 50% de esos ingredientes sean alimentos sin procesar o mínimamente procesados.

Para el caso específico de los lácteos, la Ley 2277 de 2022, gravó únicamente a los ultraprocesados; por ejemplo, una bebida láctea azucarada, un queso ultraprocesado (es decir con mucho procesamiento y gran cantidad de aditivos), entre otros. Es decir, que un yogurt procesado, un queso procesado, mantequilla procesada, mantequilla procesada y crema de leche procesada, se encuentran exentas de este impuesto. Así, las bebidas lácteas azucaradas, y otros productos

ultraprocesados lácteos, deben pagar impuesto, teniendo en cuenta la cantidad de aditivos y su alto nivel de procesamiento, y, por ende, su efecto en la salud. Por tales razones, no se considera pertinente la viabilidad de un proyecto de ley que, como en el caso específico, pretende desgravar productos ultraprocesados.

Adicionalmente, una de las motivaciones del proyecto de ley en mención es la crisis del sector lechero, la cual no debería ser un motivo de este proyecto, toda vez que la crisis lechera tiene otro tipo de causas, como sequía, cambio climático, mayor importación, conflictos de Ucrania y Rusia, atasco en transporte mundial post Covid, aumento en la inflación, entre otras[6].

2.2.2 Enfermedades asociadas al consumo de productos comestibles ultraprocesados

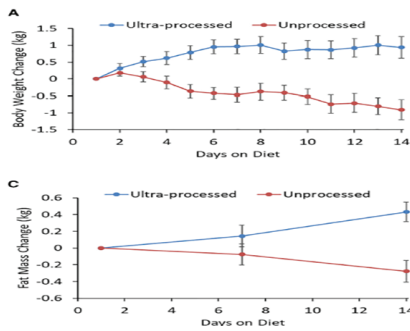
La relación entre los hábitos alimentarios y las enfermedades crónicas no transmisibles ha sido ampliamente investigada. Cada vez hay más evidencia que sugiere que el alto consumo de productos ultraprocesados está asociado con un aumento de las enfermedades no transmisibles tales como la obesidad, diabetes, enfermedad cardiovascular y algunos tipos de cáncer.

El consumo de productos comestibles ultraprocesados está relacionado con el aumento de peso. En estudios realizados en Estados Unidos, se encontró esta relación. Las personas que estuvieron expuestas por dos semanas al patrón de dieta ultraprocesada consumían, en promedio, 500 kilocalorías más al día y ganaron 0,9 kilos de peso, en comparación con los que no. Por el contrario, durante la exposición por el mismo tiempo a una alimentación con base en alimentos naturales y frescos, los participantes perdieron en promedio 0,9 kilos (Hall KD, 2019). Adicional al efecto en el aumento de peso, el consumo habitual de este tipo de productos se ha relacionado con aumento de riesgo de presentar hipertensión. En España se relacionó en un estudio con 14790 participantes, en los cuales se encontró que el tercil más alto de consumo de ultraprocesados tenían un mayor riesgo de desarrollar hipertensión (HR ajustado, 1.21; IC del 95%, 1.06, 1.37; P para la tendencia = 0.004) que aquellos en el tercil más bajo (Mendonça RD, 2017). Existe evidencia suficiente frente a los efectos negativos del consumo habitual de comestibles ultraprocesados relacionados con obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles (Monteiro CA, 2011) (Tavares LF, 2012) (Bielemann RM, 2015) (Moubarac J-C, 2013).

De esta manera, "la ingesta de alimentos ultraprocesados se asoció con un incremento en el riesgo de enfermedad coronaria y cerebrovascular" (Bernard Srour, et al, 2019) y "un aumento del 10% en la proporción de productos ultraprocesados en la dieta se asoció con un aumento significativo de más del 10% en los riesgos de cáncer general y de mama." (Thibault-Fiolet et al, 2018).

En un estudio controlado, se analizó si los alimentos ultraprocesados afectaban la ingesta de energía en 20 adultos con peso estable, edad (media ± SE) 31,2 ± 1,6 años e IMC = 27 ± 1,5 kg/m2. Los sujetos fueron admitidos en el Centro Clínico NIH y asignados al azar para recibir dietas ultraprocesadas o no procesadas durante 2 semanas, seguidas inmediatamente de la dieta alternativa durante 2 semanas. Las

comidas se diseñaron para combinarse con las calorías presentadas, la densidad energética, los macronutrientes, el azúcar, el sodio y la fibra. Se instruyó a los sujetos para que consumieran tanto o tan poco como desearan. El aporte energético fue mayor durante la dieta ultraprocesada (508 ± 106 kcal/día; p = 0,0001), con mayor consumo de hidratos de carbono (280 ± 54 kcal/día; p < 0,0001) y grasas (230 ± 53 kcal/día; p = 0,0004), pero no proteína (-2 ± 12 kcal/día; p = 0,85). Los cambios de peso estuvieron altamente correlacionados con la ingesta de energía (r = 0,8, p < 0,0001), con participantes que ganaron 0,9 ± 0,3 kg (p = 0,009) durante la dieta ultraprocesada y perdieron 0,9 ± 0,3 kg (p = 0,007) durante la dieta no procesada. Los autores sugieren que limitar el consumo de alimentos ultraprocesados puede ser una estrategia eficaz para la prevención y el tratamiento de la obesidad (Gráfica 1) (Hall KD, 2019).



Fuente. Hall KD, A. A. (2019). Ultra-Processed Diets Cause Excess Calorie Intake and Weight Gain: An Inpatient Randomized Controlled Trial of Ad Libitum Food Intake. *Cell Metab.*, 30(1):67-77.

En ese entendido, esta cartera no considera pertinente la exclusión de productos ultraprocesados de Ley 2277 de 2022, teniendo en cuenta que la Ley está debidamente motivada, frente al riesgo en salud del consumo de ultraprocesados y la relación que tiene con las enfermedades crónicas no transmisibles, especialmente, en cardiopatías, diabetes, hipertensión y algunos tipos de cáncer; adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en el país, la principal carga de enfermedad se debe precisamente a dichas enfermedades.

2.2.3 Efectos de los impuestos saludables a nivel internacional.

Algunas de las experiencias internacionales han tenido los siguientes resultados:

- El gobierno mexicano implementó un impuesto de 1 peso (£ 0.03; € 0.04; \$ 0.04) por litro en todas las bebidas azucaradas a partir del 1 de enero de 2014. Dos años después de la implementación del impuesto, las compras domésticas de esas bebidas disminuyeron en un promedio de 7.6%
- En Chile, un impuesto a las bebidas azucaradas recientemente introducido, pudo reducir en un 21,6% el volumen mensual comprado de las bebidas azucaradas objeto de impuestos.
- Dentro de los tres años posteriores a la introducción del impuesto de bebidas azucaradas en Berkeley, el consumo disminuyó en 52%, y el consumo de agua aumentó en 29%.
- El anuncio de la imposición de un impuesto a las bebidas azucaradas instó a los fabricantes en Tailandia, Reino Unido, Portugal, Malasia y Sudáfrica para reducir el contenido de azúcar de sus productos.
- Sudáfrica introdujo un impuesto al azúcar en bebidas, en la ley de la promoción de la salud Ley del 01 de abril de 2018 y se basa en el contenido de azúcar. La implementación del impuesto ha creado un mayor nivel de conciencia pública sobre las consecuencias negativas para la salud de consumo de azúcar e incentiva a la industria para comenzar a reformular sus productos. El impuesto ha recaudado 3.2 billones de rands en ingresos en su primer año en operación[7].

En 2015, la Organización Mundial de la Salud -OMS instó a los países a diseñar estrategias para reducir el consumo y, por lo tanto, mitigar el impacto en salud de las bebidas azucaradas, encontrando que cada vez hay mayor evidencia de que los impuestos diseñados apropiadamente sobre las bebidas azucaradas darían lugar a reducciones en el consumo, especialmente si están dirigidas a aumentar el precio de venta al público en un 20% o más (OMS, 2016).

2.2.4 Efectos de los impuestos saludables a nivel nacional

Estudios a nivel nacional, han propuesto un impuesto que sea posible indexarlo a la inflación y que se mantenga en un valor equivalente al menos del 24% del precio de venta disminuye tasas de obesidad en un 10%[8], de igual manera en el año 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social, formuló un *policy brief* sobre impuesto a las bebidas azucaradas y regulación de la publicidad, encontrando que la alternativa de un impuesto de 24% (al 100% de impacto del tipo de cambio) en bebidas azucaradas es la más costo-efectiva, conduce más ahorro y genera una mayor reducción en la prevalencia de exceso de peso y en DALYs evitados[9].

En estimaciones realizadas para Colombia, y teniendo en cuenta de que la prevalencia actual de sobrepeso es del 56% y de obesidad de 19%, se espera que un impuesto de al menos \$750 por cada litro llevaría a una disminución de 1,5 – 4,9 puntos porcentuales en la tasa de sobrepeso y de 1,1 – 2,4 puntos porcentuales en la tasa de obesidad. Los mayores efectos se observan en los niveles de ingreso más bajos; al mismo tiempo, este segmento recibe mayores beneficios, pues las personas son más vulnerables a los efectos y costos de las enfermedades crónicas no transmisibles (Vecino, 2018).

De acuerdo con estimaciones realizadas por este Ministerio, en el año 2013, en Colombia se registraron 74.182 muertes, entre la población con edades que oscilan entre los 30 a 70 años, de las cuales alrededor de 4.067 fueron atribuibles a la obesidad, lo que representa el 5,48% del total de muertes ocurridas en este grupo de edad. Por sexo, la obesidad ocasionó 2.095 muertes en hombres y 1.972 en mujeres.

Una medida impositiva como la recomendada por la OMS del 20%, asumiendo que el impuesto se traslada totalmente al precio del consumo y con una elasticidad estimada de -0,995 según cálculos preliminares de esta entidad, sugerirían una reducción en el consumo cercana al 20%. Extrapolando estos resultados al 2020, se estima que después de un impuesto de este tipo, se reducirían alrededor de 704 muertes al año.

Colombia ha recaudado en 2024 (corte a 22 de octubre de 2024) una suma de \$224.724 millones de pesos en impuesto a las bebidas azucaradas y \$1.58 billones de pesos en impuestos a productos ultraprocesados[10].

Así las cosas, a continuación, se brindan los comentarios específicos al articulado:

ARTÍCULO	COMENTARIOS
ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene como objeto declarar exentos a algunos derivados de la leche de los "impuestos saludables" contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.	Teniendo en cuenta los comentarios generales, no se considera pertinente la exención de ningún ultraprocesado lácteo; en ese sentido, no es conveniente el artículo 1.
ARTÍCULO 2. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1 del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: "6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y las leches saborizadas."	Con base en los comentarios generales, es necesario aclarar que los yogures, kumis, leches fermentadas y leches saborizadas, que no sean ultraprocesados, no les aplica el impuesto y, por lo tanto, no es necesaria esta excepción.
ARTÍCULO 3. Adiciónese un párrafo 5 al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: "PARÁGRAFO 5. Las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados que no sean ultraprocesados, no les aplica el impuesto y, por lo tanto, no es necesaria esta excepción; esto es, No son objeto del gravamen si tales productos tienen	Las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, los sueros, el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados que no sean ultraprocesados, no les aplica el impuesto y, por lo tanto, no es necesaria esta excepción; esto es, No son objeto del gravamen si tales productos tienen

exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas."	menos de 5 ingredientes y no los ingredientes no son aditivos químicos. Ahora bien, si son ultraprocesados no se deben declarar exentos, teniendo en cuenta el nivel de evidencia científica frente al efecto del consumo de ultraprocesados en la salud.
ARTÍCULO 4. VIGENCIA. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno Nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.	Siguiendo los anteriores comentarios, no se requiere este artículo.

2.3. Normatividad Relacionada

Ley 2120 de 2021: "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones". El proyecto en revisión iría en contravía de la Ley 2120 de 2021, al eliminar el impuesto a los productos ultraprocesados que tienen un riesgo para la salud, especialmente para niños, niñas y adolescentes. A pesar de que la Ley 2120 de 2021, no es específica en regular los impuestos saludables, si promueve medidas de entornos alimentarios saludables y en dichos entornos, los productos ultraprocesados deberían tener impuestos con el fin de generar el efecto en reducir el consumo y así generar esos ambientes saludables.

Ley 1355 de 2009: "Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención". Este proyecto iría en contravía de la Ley 1355 de 2009, al eliminar el impuesto a los productos ultraprocesados que tienen un riesgo para la salud, especialmente para niños, niñas y adolescentes, lo cual no contribuye a prevenir la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles. Si bien la Ley 1355 de 2009 no regula impuestos saludables, si insta al gobierno a establecer medidas para el control, atención y prevención de la obesidad y en ese sentido, eliminar los impuestos es una medida que va en contra de dicha prevención.

3. CONCLUSIÓN

Con base en los comentarios mencionados frente a los efectos en salud del consumo de ultraprocesados, este Ministerio, considera INCONVENIENTE el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

Firmado digitalmente
por Jaime Hernán
Urrego Rodríguez

JAIME HERNÁN ÚRREGO RODRÍGUEZ
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

Elaboró:
Pamela Elizabeth Vallejo Figueroa
Contadista
Dirección de Promoción y
Prevención
Subdirección de Salud Nutricional,
Alimentos y Bebidas

Revisó:
Pedro Enrique Ducarara Mora
Coordinador técnico del grupo de alimentación
y nutrición
Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos
y Bebidas

Aprobó:
Sandra Consuelo Manrique Mojica
Asesora del Despacho del Viceministerio de
Protección Social encargada de las funciones
de Directora de Promoción y Prevención

Lilian Arely Sánchez Mesa
Profesional especializada encargada de las
funciones de Subdirectora de Salud
Nutricional, Alimentos y Bebidas

Vivian Arias
Abogada
Subdirección de Salud Nutricional,
Alimentos y Bebidas

Gleison Pineda
Abogado
Dirección de Promoción y Prevención

Judith Constanza Pérez Sánchez
Abogada del Despacho del Viceministerio de
Salud Pública y Prestación de Servicios

Anexo:Gaceta 1570 de 2024.

[1]Gaceta 1570 de 2024.
[2] Ley 2277 de 2022
[3] Ley 2277 de 2022
[4] Resolución 2452 de 2022
[5] DIAN, Concepto 1169 de 18 de enero de 2024
[6]Protección Nacional de Colombia. Falta de información epidemiológica del sector lechero en Colombia, 2024.
[7] OMS. Health taxes: a primer (a WHO policy brief). 2019.
[8] Vecino-Ortiz AI, Arroyo-Ariza D. A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic levels. Soc. Sri Red. 2018;209(40):111-6.
[9] Vallejo P., Sanchez I, Aronizaga J. Obesidad infantil: una amenaza silenciosa. Resumen de política. 2019.
[10]DIAN. ESTADÍSTICA DE RECAUDO ANUAL DE LOS TRIBUTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN 1970-2024p

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 431 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se reconoce la importancia cultural del ámbito nacional del ritual de la luna y el viento: música de diálogo de flautas y tambores de los Andes de Tumbichucue y el Nasa Ku'Ju (danza o bambuco tradicional) del pueblo Nasa del territorio ancestral de Tumbichucue y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nº 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.


Radicado: 2-2024-069997
Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2024 15:00

Radicado entrada
No. Expediente 57438/2024/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 431 de 2024 Cámara, "por medio del cual se reconoce la importancia cultural del ámbito nacional del ritual de la luna y el viento: música de diálogo de flautas y tambores de los Andes de Tumbichucue y el Nasa Ku'Ju (danza o bambuco tradicional) del pueblo Nasa del territorio ancestral de Tumbichucue y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto que se reconozca "(...) la importancia cultural del ámbito nacional del ritual de la Luna y el Viento: Música de diálogo de flautas y tambores de los Andes de Tumbichucue y el Nasa KU'JU (danza o bambuco tradicional) del pueblo Nasa del territorio ancestral de Tumbichucue".

Para tal fin, la iniciativa dispone que la Gobernación del Departamento del Cauca, y los municipios que así lo consideren, iniciarán los procesos con las comunidades portadoras de la manifestación, del ritual de la Luna y el Viento: Música de diálogo de flautas y tambores de los Andes de Tumbichucue y el Nasa KU'JU (danza o bambuco tradicional) a fin de fomentar la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Gaceta del Congreso de la República No. 1200 del 26 de agosto de 2024. Página 16.

Por otro lado, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el Departamento del Cauca y los municipios que así lo consideren, fomentarán la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad del ritual de la Luna y el Viento. Así mismo, estas entidades adelantarán todo lo pertinente y asesorarán a los municipios o entidades territoriales para postular a los portadores del ritual de la Luna y el Viento, así como a la expresión cultural en concreto, a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI). Además, autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes, a incorporar y priorizar al Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones requeridas para contribuir al fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo del ritual de la Luna y el Viento de acuerdo con los términos resultantes del proceso de postulación.

Finalmente, establece que el Gobierno nacional, la Gobernación del Cauca y los gobiernos municipales del departamento, deberán impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas por el proyecto de ley dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996³) que al respecto establece:

"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 cual 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

³COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, del Decreto 111 del 15 de enero de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996⁴ manifestó:

“... 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 (...).”

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001⁵, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁶. Ello quiere decir que las leyes que

⁴COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
⁵COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
⁶El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras o propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o

decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiedades, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que “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 parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 (...).” (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁷ que “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.
⁷COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 2001. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara “Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

Es por estas razones que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el reconocimiento de la importancia cultural del ritual de la luna y el viento, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de “autorícese”, y en esos mismos términos se redacte el artículo 5 del proyecto, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁹, se indicó lo siguiente:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...”. (Subrayas fuera de texto).

Asimismo, el artículo 5 señala que “el Gobierno nacional, la Gobernación del Cauca y los gobiernos municipales del departamento, deberán impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiarse en el presupuesto general de la nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley”, razón por la cual se advierte que las entidades territoriales podrán dar cumplimiento a dichas obligaciones, conforme a las competencias asignadas y a la capacidad presupuestal con que cuentan, dado que las mismas tienen límites en sus finanzas.

⁸ 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
⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Finalmente, dado los términos imperativos en que se encuentra redactado el artículo 5 del proyecto de ley, lo que puede implicar gastos adicionales para la nación y las entidades territoriales, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual determina que todo 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.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fideicomidas del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias¹⁰. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal¹¹.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
 Viceministro General
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DAF/DGPPN/OAJ

Proyecto: Manuel Humberto Méndez Morris.
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco.

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñafoza, Secretario de la Cámara de Representantes.

¹⁰ Ver entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Castillo.
¹¹ Ibidem

CONTENIDO

Gaceta número 57 - Miércoles, 12 de febrero de 2025		Págs.
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
CARTAS DE ADHESIÓN		
Cartas de adhesión de coautora al Proyecto de Ley número 177 de 2024 Cámara honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y a los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional, rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones.....	1	
CARTAS DE COMENTARIOS		
Carta de comentarios del Ministerio de Industria y Comercio al Proyecto de Ley número 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.	2	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley número 083 de 2023 Cámara , por medio de la cual se establece el Curso Obligatorio para Tenencia Responsable de Animales Domésticos de Compañía en el territorio nacional, se crea el Registro Nacional de Propietarios de Animales Domésticos de Compañía y se dictan otras disposiciones	6	
		Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 172 de 2024 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para exaltar la memoria del escritor Arnoldo Palacios, se autoriza la creación del premio afrocolombiano de literatura Arnoldo Palacios y se dictan otras disposiciones.
		Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 223 de 2024 - Cámara por medio del cual se vincula a la Nación y al Congreso de la República en la celebración de los 156 años de fundación del municipio de Segovia del departamento de Antioquia, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.
		Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara, por la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.....
		Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 431 de 2024 Cámara , por medio del cual se reconoce la importancia cultural del ámbito nacional del ritual de la luna y el viento: música dediálogo de flautas y tambores de los Andes de Tumbichucue y el Nasa Ku’Ju (danza obambuco tradicional) del pueblo Nasa del territorio ancestral de Tumbichucue y se dictan otras disposiciones
		7 9 10 13