

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

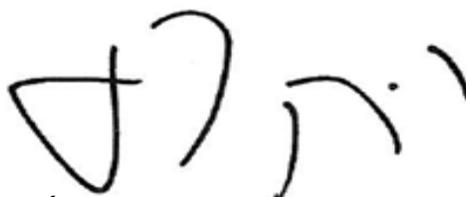
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento"

Honorable Presidente:

De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, se presenta a consideración del Honorable Senado de la República de Colombia el siguiente Proyecto de Ley: "Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,



JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

PROYECTO DE LEY ____ de 2020

Por la cual se “Impulsa el Emprendimiento en Colombia y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente 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.

TÍTULO I

MEDIDAS DE APOYO PARA LAS MIPYMES

CAPÍTULO I

MEDIDAS PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE PROCESOS, TRÁMITES Y TARIFAS

ARTÍCULO 2 TARIFAS DIFERENCIADAS DEL REGISTRO ANTE EL INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA. Modifíquese el artículo 9 de la Ley 399 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 9º. Manual de tarifas. El Gobierno nacional reglamentará el manual de tarifas para el cobro de la tasa de los servicios prestados por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima.

PARÁGRAFO PRIMERO: El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, establecerá tarifas diferenciadas de acuerdo con la clasificación de tamaño empresarial que se encuentre vigente. A partir del método y sistema definidos en la presente ley, el Invima definirá el porcentaje de la tarifa que deberán pagar las pequeñas y medianas empresas.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

No podrán acceder a las tarifas diferenciadas, las pequeñas y medianas empresas que se encuentren en una situación de subordinación respecto de gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio. En el caso de que las empresas decidan ceder su registro, las empresas cesionarias deberán cancelar el valor que les corresponda por dicho registro de acuerdo con su tamaño.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En todo caso las microempresas, incluyendo los pequeños productores de acuerdo con la tipificación actual en el marco del Decreto No 691 de 2018 o aquellos que lo modifiquen o deroguen, teniendo en cuenta la clasificación vigente sobre tamaño empresarial, quedarán exceptuadas del pago de tarifas para la expedición, modificación y renovación de los registros ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima.

El mismo tratamiento, recibirán las cooperativas, las asociaciones mutuales y las asociaciones agropecuarias y campesinas que desarrollen actividades económicas productivas y que clasifiquen como microempresas, para lo cual se les aplicarán las disposiciones del Decreto 957 de 2019.

No podrán acceder a las tarifas diferenciadas, las microempresas que se encuentren en una situación de subordinación respecto de gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio. En el caso de que las empresas beneficiarias de la excepción de la tarifa decidan ceder su registro, las empresas cesionarias deberán cancelar el valor que les corresponda por dicho registro de acuerdo con su tamaño.

ARTÍCULO 3. TARIFAS DEL IMPUESTO DEPARTAMENTAL DE REGISTRO. Modifíquese el artículo 230 de la Ley 223 de 1995 (modificado por el artículo 188 de la Ley 1607 de 2012), el cual quedará así:

“Tarifas. Las asambleas departamentales, a iniciativa de los Gobernadores, fijarán las tarifas de acuerdo con la siguiente clasificación, dentro de los siguientes rangos o límites según corresponda:

- a) *Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos entre el 0,3 % y el 0,7 %;*
- b) *Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, entre el 0,1% al 0,3 %.*
- c) *Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades, entre el 0,1% al 0,2%.*
- d) *Actos, contratos o negocios jurídicos sin cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio, tales como el nombramiento de representantes legales, revisor fiscal, reformas estatutarias que no impliquen cesión de*

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

derechos ni aumentos del capital, escrituras aclaratorias, entre una y tres Unidades de Valor Tributario –UVT–”

PARÁGRAFO PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 338 y 300 numeral 4 de la Constitución, los sujetos activos del Impuesto Departamental de Registro no podrán adicionar tasas, sobretasas, derechos o recargos de ningún tipo a la tarifa legal vigente de dicho impuesto sobre el acto de registro.

ARTÍCULO 4. CAUSAL DE DISOLUCIÓN POR NO CUMPLIMIENTO DE LA HIPÓTESIS DE NEGOCIO EN MARCHA. Constituirá causal de disolución de una sociedad comercial el no cumplimiento de la hipótesis de negocio en marcha al cierre del ejercicio, de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente.

Cuando se pueda verificar razonablemente su acaecimiento, los administradores sociales se abstendrán de iniciar nuevas operaciones, distintas a las del giro ordinario de los negocios, y convocarán inmediatamente a la asamblea general de accionistas o a la junta de socios para informar completa y documentadamente dicha situación, con el fin de que el máximo órgano social adopte las decisiones pertinentes respecto a la continuidad o la disolución y liquidación de la sociedad, so pena de responder solidariamente por los perjuicios que causen a los asociados o a terceros por el incumplimiento de este deber.

Sin perjuicio de lo anterior, los administradores sociales deberán convocar al máximo órgano social de manera inmediata, cuando del análisis de los estados financieros y las proyecciones de la empresa se puedan establecer deterioros patrimoniales y riesgos de insolvencia, so pena de responder solidariamente por los perjuicios que causen a los asociados o a terceros por el incumplimiento de este deber. El Gobierno nacional podrá establecer en el reglamento las razones financieras o criterios para el efecto.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las menciones realizadas en cualquier norma relativas a la causal de disolución por pérdidas se entenderán referidas a la presente causal. Las obligaciones establecidas en la presente norma serán igualmente exigibles a las sucursales de sociedad extranjera.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Deróguese el numeral 7 del artículo 34 la Ley 1258 de 2008, así como los artículos 342, 351, 370, 458, 459, 490, el numeral 2 del artículo del artículo 457 del Decreto 410 de 197.

ARTÍCULO 5. MECANISMO EXPLORATORIO DE REGULACIÓN PARA MODELOS DE NEGOCIO INNOVADORES EN INDUSTRIAS REGULADAS (SANDBOX). El gobierno nacional, en un plazo no mayor de un (1) año posterior a la promulgación de esta ley, deberá establecer una regulación complementaria que permita, en cada uno de los Ministerios y Sectores Administrativos, crear un ambiente especial de vigilancia y control, que facilite el desarrollo modelos de negocio que apalanquen e impulsen la economía de alto valor agregado y sostenible en distintos ámbitos, a partir de la promoción de actividades intensivas en tecnología, e innovación. Estos ambientes de prueba evaluarán el funcionamiento y los efectos de nuevas tecnologías o innovaciones en la regulación vigente, para determinar la viabilidad de su

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



implementación y/o la necesidad de establecer una flexibilización del marco regulatorio existente o la simplificación de los trámites.

PARÁGRAFO PRIMERO: Estos mecanismos podrán incluir ambientes especiales dirigidos a desarrollar mejoras regulatorias a través de la experimentación y el desarrollo de instrumentos innovadores con el fin de mejorar el crecimiento y la formalización empresarial de las Micro y Pequeñas empresas-

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se conformará un comité intersectorial que definirá y evaluará los requisitos mínimos necesarios que deberán contener las propuestas de proyectos novedosos y, así poderlas clasificar y trasladar a las entidades responsables de la supervisión con el fin de que den aplicación a este mecanismo.

PARÁGRAFO TERCERO. Las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional no les aplicará esta disposición.

ARTÍCULO 6. CONVOCATORIA Y DELIBERACIÓN DE REUNIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS. Modifíquese el Artículo 182 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio el cual quedará así:

“ARTÍCULO 182. CONVOCATORIA Y DELIBERACIÓN DE REUNIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS. En la convocatoria para reuniones extraordinarias se especificarán los asuntos sobre los que se deliberará y decidirá. En las reuniones ordinarias la asamblea podrá ocuparse de temas no indicados en la convocatoria, a propuesta de los directores o de cualquier asociado.

La junta de socios o la asamblea se reunirá válidamente cualquier día y en cualquier lugar sin previa convocatoria, cuando se hallare representada la totalidad de los asociados.

Quienes conforme al artículo anterior puedan convocar a la junta de socios o a la asamblea, deberán hacerlo también cuando lo solicite un número de asociados representantes del 10% o más del capital social.”

CAPÍTULO II

FORTALECIMIENTO DE INICIATIVAS PRODUCTIVAS DE POBLACIONES VULNERABLES, MICRONEGOCIOS Y PEQUEÑAS EMPRESAS

ARTÍCULO 7. SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS INFORMALES. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE implementará y administrará el Sistema de

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER958627



GD-FM-009.v20

Información de Actividades Económicas Informales (SIECI), como instrumento estadístico para identificar y caracterizar unidades económicas para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la formalización empresarial. Este sistema tendrá como insumo principal los registros administrativos, las operaciones estadísticas económicas y sociales que realiza el DANE y, en especial, el Censo Económico que se debe realizar en 2021.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas deberán poner a disposición del DANE la información que generen, obtengan, adquieran, controlen y/o administren, con el fin de implementar y actualizar el SIECI y aplicar los procesos de validación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019.

Para la entrega e intercambio de esta información no será necesaria la suscripción de convenios, contratos o acuerdos de confidencialidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE podrá facilitar el acceso y uso de las bases de datos del SIECI a las entidades del orden nacional, departamental, municipal o distrital para la microfocalización de políticas públicas que estén directamente relacionadas con el objeto de la presente Ley. Para tal efecto se deberá presentar una solicitud concreta de información al DANE, la cual deberá cumplir con las condiciones señaladas por el Departamento mediante acto administrativo. En los casos aprobados por el DANE operará el traslado de la reserva legal contenida en el artículo 5° de la Ley 79 de 1993 a las entidades receptoras de la información. Por lo tanto, las entidades receptoras deberán dar estricto cumplimiento a lo contenido en la reserva legal del artículo 5° de la Ley 79 de 1993 frente a otras solicitudes que puedan realizarse sobre la información suministrada por el DANE en cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

PARÁGRAFO TERCERO. La reglamentación para la construcción y operación del Sistema al que se hace referencia en el presente artículo deberá expedirse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 8. CONTABILIDAD SIMPLIFICADA PARA MICROEMPRESAS: El Art. 2 de la Ley 1314 de 2009 quedará así:

***“ARTÍCULO 2o. AMBITO DE APLICACIÓN.** La presente ley aplica a todas las personas naturales y jurídicas que, de acuerdo con la normatividad vigente, estén obligadas a llevar contabilidad, así como a los contadores públicos, funcionarios y demás personas encargadas de la preparación de estados financieros y otra información financiera, de su promulgación y aseguramiento.*

En desarrollo de esta ley y en atención al volumen de sus activos, de sus ingresos, al número de sus empleados, a su forma de organización jurídica o de sus circunstancias

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20





socioeconómicas, el Gobierno autorizará de manera general que ciertos obligados lleven contabilidad simplificada, emitan estados financieros y revelaciones abreviados o que estos sean objeto de aseguramiento de información de nivel moderado.

El Gobierno podrá autorizar que las microempresas lleven contabilidad de acumulación, o de caja, o métodos mixtos, según la realidad de sus operaciones, así como según los criterios enumerados en el párrafo anterior.

PARÁGRAFO PRIMERO. *Deberán sujetarse a esta ley y a las normas que se expidan con base en ella, quienes sin estar obligados a observarla pretendan hacer valer su información como prueba.”*

ARTÍCULO 9. DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR DE IVA. Modifíquese el inciso 1 del párrafo 1 del artículo 850 del Estatuto tributario, el cual quedará así:

“Cuando se trate de responsables del impuesto sobre las ventas, la devolución de saldos originados en la declaración del impuesto sobre las ventas podrá ser solicitada bimestralmente”.

ARTÍCULO 10. ALIANZAS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EMPRESARIAL Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS MICRONEGOCIOS: El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá concertar y ejecutar programas, planes y proyectos para la profundización de los microcréditos, como instrumento de formalización de las microempresas y de generación de empleo, directamente con las entidades sin ánimo de lucro especializadas en crédito microempresarial.

Para estos efectos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades sin ánimo de lucro especializadas en crédito microempresarial y de reconocida idoneidad, podrán suscribir convenios marco en donde se establezcan los términos generales de entendimiento a que haya lugar o convenios particulares para la ejecución de tales programas, planes y proyectos.

ARTÍCULO 11. CONSTITUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES MUTUALES. Modifíquese el artículo 7º del Decreto 1480 de 1989, el cual quedará así:

“**Artículo 7º CONSTITUCIÓN.** Las Asociaciones Mutuales se constituirán con un mínimo de diez (10) personas naturales, por documento privado que se hará constar en acta firmada por todos los asociados fundadores, con anotación de sus nombres, documentos de identificación y domicilios. En el mismo acto será aprobado el estatuto social y elegidos los órganos de administración y control”.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

ARTÍCULO 12. NATURALEZA DE LAS ASOCIACIONES MUTUALES. Modifíquese el artículo 2º del Decreto 1480 de 1989, el cual quedará así:

Artículo 2º NATURALEZA. Las Asociaciones Mutuales son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social, seguridad alimentaria y producción, transformación y comercialización de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria -ECFC y las actividades permitidas a las sociedades de derecho comercial”.

ARTÍCULO 13. CONSTITUCIÓN DE COOPERATIVAS. Modifíquese el inciso 4º del artículo 14 de la ley 79 de 1988, el cual quedará así:

“El número mínimo de fundadores será de diez, salvo las excepciones consagradas en normas especiales”

CAPÍTULO III

COMPRAS PÚBLICAS

ARTÍCULO 14. MIPYMES Y MÍNIMA CUANTÍA. Modifíquese el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

5) Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a Mipyme o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003.

ARTÍCULO 15. CRITERIOS DIFERENCIALES PARA MIPYMES EN EL SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA Las Entidades Estatales de acuerdo con el análisis de Sector podrán incluir, en los Documentos del Proceso, requisitos diferenciales en función del tamaño empresarial para la promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas.

El Gobierno Nacional reglamentará la definición de los criterios diferenciales, sobre reglas objetivas que podrán implementar las Entidades Estatales.

ARTÍCULO 16. PROMOCIÓN DEL ACCESO DE LAS MIPYMES AL MERCADO DE COMPRAS PÚBLICAS Modifíquese el artículo 12 de la Ley 590 de 2000, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 12. Promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas.
Con el fin de promover el acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos:

- 1. Deberán en el Análisis de Sector identificar las MIPYMES que podrían ser potenciales proveedoras directas o indirectas, con el fin de definir reglas que promuevan y faciliten su participación en el Proceso de Contratación.*
- 2. Desarrollarán programas de aplicación de la normativa del Sistema de Compra Pública, en especial, la relacionada con las disposiciones que promueven la participación de las MIPYMES en las compras públicas, los incentivos y el Secop.*

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



3. Promoverán e incrementarán, conforme a su respectivo presupuesto, la participación de micro, pequeñas y medianas empresas como proveedoras de los bienes y servicios que aquellas demanden.

4. Establecerán, en observancia de lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley, procedimientos administrativos que faciliten a micro, pequeñas y medianas empresas, el cumplimiento de los requisitos y trámites relativos a pedidos, recepción de bienes o servicios, condiciones de pago y acceso a la información, por medios idóneos, sobre sus programas de inversión y de gasto.

5. Preferirán en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicio a las MIPYMES nacionales.

6. Promoverán la división del Proceso de Contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las MIPYMES en el Proceso de Contratación.

7. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, crearán un sistema de indicadores con el fin de evaluar anualmente la efectividad de la inclusión de las MIPYMES al mercado de compras públicas. A partir de esta evaluación, el Gobierno Nacional promoverá las mejoras que faciliten el acceso de éstas al mercado estatal a través de la implementación de ajustes normativos, nuevas herramientas, incentivos e instrumentos financieros.

En los dos primeros meses de cada año las entidades estatales definidas en este artículo, deberán remitir información a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, sobre el cumplimiento y resultados de la adopción de las medidas establecidas en la presente disposición durante el año inmediatamente anterior, lo cual servirá como insumo para la evaluación anual de que trata el presente numeral.

PARÁGRAFO. El incumplimiento de los deberes de que trata el presente artículo por parte de los servidores públicos constituirá causal de mala conducta.”

ARTÍCULO 17. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 12. Promoción del desarrollo en la contratación pública. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que, en desarrollo de los Procesos de Contratación, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER958627



GD-FM-009.v20



por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, adopten en beneficio de las Mipyme, convocatorias limitadas a estas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés de por lo menos dos (2) Mipyme.

Asimismo, el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las Mipyme, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes, cuando sean aplicables.

En todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en el Proceso de Contratación.

De igual forma, en los pliegos de condiciones dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.

PARÁGRAFO 1. En los Procesos de Contratación que se desarrollen con base en el primer inciso, las entidades podrán realizar las convocatorias limitadas que beneficien a las Mipyme del ámbito municipal o departamental correspondiente al de la ejecución del contrato.

PARÁGRAFO 2o. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007, para que las Mipymes puedan participar en las convocatorias a las que se refiere este artículo, deberán acreditar como mínimo un año de existencia, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.

PARÁGRAFO 3. En la ejecución de los contratos a que se refiere el presente artículo, las entidades y los contratistas, deberán observar lo dispuesto en los artículos 90 a 95 de la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifiquen, adicionen o subroguen.”

ARTÍCULO 18. FACTORES DE DESEMPATE. En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, los Procesos de Contratación realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

1. Preferir la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros.
2. Preferir la propuesta de la mujer cabeza de familia o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por mujeres cabeza de familia, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente.
3. Preferir la oferta presentada por un proponente plural siempre que: (a) esté conformado por al menos una madre cabeza de familia o una persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente, y, que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el proponente plural; (b) la madre cabeza de familia o la persona jurídica aporte mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y (c) ni la madre cabeza de familia ni la persona jurídica, ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del proponente plural.
4. Preferir la oferta presentada por el proponente plural constituido por micro y/o pequeñas empresas, cooperativas o asociaciones mutuales.
5. Preferir la oferta presentada por una Mipyme o cooperativas o asociaciones mutuales; o un proponente plural constituido por Mipymes, cooperativas o asociaciones mutuales.
6. Preferir al oferente que acredite de acuerdo con sus estados financieros o información contable con corte a 31 de diciembre del año anterior, por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del total de pagos realizados a MIPYMES, cooperativas o asociaciones mutuales por concepto de proveeduría del oferente, realizados durante el año anterior; o, la oferta presentada por un proponente plural siempre que: (a) esté conformado por al menos una MIPYME, cooperativa o asociación mutua que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%); (b) la MIPYME, cooperativa o asociación mutua aporte mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y (c) ni la MIPYME, cooperativa o asociación mutua ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del proponente plural.
7. Preferir la propuesta presentada por el oferente que acredite en las condiciones establecidas en la ley que por lo menos el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997. Si la oferta es presentada por un proponente plural, el integrante del oferente que acredite que el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad en los términos del presente numeral, debe tener una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura y aportar mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

8. Preferir las empresas reconocidas y establecidas como Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo o Sociedad BIC, del segmento MIPYMES.

9. Utilizar un método aleatorio para seleccionar el oferente, método que deberá haber sido previsto en los Documentos del Proceso, previamente a la presentación de las Ofertas.

PARÁGRAFO PRIMERO: solo aplicarán los factores de desempate a las cooperativas y las asociaciones mutuales señaladas en este artículo que se clasifiquen como MIPYMES, para lo cual se les aplicarán las disposiciones del Decreto 957 de 2019.

TÍTULO II

ACCESO AL FINANCIAMIENTO

INCENTIVOS A LA GENERACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y EL CRECIMIENTO DEL EMPRENDIMIENTO

ARTÍCULO 19. MODIFICACIÓN DEL OBJETO SOCIAL DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS. *Modifíquese el artículo 240 del Decreto Ley 663 de 1993, el cual quedará así:*

1. *Naturaleza Jurídica. El Fondo Nacional de Garantías S.A., cuya denominación social podrá girar bajo la sigla "FNG S.A.", es una sociedad anónima de carácter mercantil y de economía mixta del orden nacional, cuya creación fue autorizada mediante el Decreto 3788 del 29 de diciembre de 1981 y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Fondo Nacional de Garantías S.A. se someterá a la supervisión de la Superintendencia Financiera y a las reglas prudenciales sobre margen de solvencia, patrimonio técnico, constitución de reservas técnicas y demás normas que determine el Gobierno Nacional a partir del 1o. de enero de 2004.*

PARÁGRAFO. *Por motivos del reordenamiento del Estado, el Gobierno Nacional podrá ordenar la vinculación del Fondo Nacional de Garantías S.A. a otro Ministerio.*

2. *Régimen Legal: El Fondo Nacional de Garantías S.A. se regirá por las normas consagradas en este estatuto, así como por las disposiciones relativas a las sociedades de economía mixta que resulten de su composición accionaria, por el Código de Comercio, por las demás normas complementarias y concordantes y por sus estatutos.*

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



3. *Objeto Social. El objeto social del Fondo Nacional de Garantías S.A. consiste en obrar de manera principal pero no exclusiva como fiador o bajo cualquier otra forma de garante de toda clase de operaciones activas de las instituciones financieras, valores representativos de deuda, valores representativos de capital social y fondos de inversión colectiva conforme la regulación vigente, con los usuarios de sus servicios, sean personas naturales o jurídicas, así como actuar en tales calidades respecto de dicha clase de operaciones frente a otra especie de establecimientos de crédito legalmente autorizados para desarrollar actividades, sean nacionales o extranjeros, patrimonios autónomos constituidos ante entidades que legalmente contemplen dentro de sus actividades el desarrollo de estos negocios, las entidades cooperativas y demás formas asociativas del sector solidario, las fundaciones, las corporaciones, las cajas de compensación familiar y otros tipos asociativos privados o públicos que promuevan programas de desarrollo social. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Garantías S.A. podrá otorgar avales o garantías a valores de naturaleza negociable que hagan parte de una emisión, así como a favor de vehículos de inversión como fondos de inversión colectiva que tengan como propósito impulsar y/o apalancar proyectos productivos generadores de crecimiento económico y empleo.*

El Fondo Nacional de Garantías S.A., dentro del giro ordinario de sus negocios, estará facultado para otorgar garantías sobre créditos y otras operaciones activas de esta naturaleza que se contraigan a favor de entidades que no posean la calidad de intermediarios financieros, por parte de personas naturales o jurídicas que obran como comercializadores o distribuidores de sus productos y bienes en el mercado.

Se entenderán comprendidos dentro de las actividades propias de su objeto social, todas las enajenaciones a cualquier título que el FNG S.A. realice de bienes muebles o inmuebles cuyas propiedades se le hayan transferido o que figuren a su nombre como consecuencia de negociaciones o producto del ejercicio de las acciones judiciales o extrajudiciales que ejercite tendientes a obtener la recuperación de las sumas que hubiere satisfecho a los beneficiarios de las garantías.

4. *Domicilio. El Fondo Nacional de Garantías S.A. tendrá su domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D. C. y podrá establecer sucursales o agencias en otros lugares del país, según determine su Junta Directiva y con sujeción a las normas aplicables sobre la materia.*

ARTÍCULO 20. FUNCIONES DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS. Modifíquese el artículo 241 del Decreto Ley 663 de 1993, el cual quedará así:

En desarrollo de su objeto social el Fondo Nacional de Garantías S.A. podrá realizar las siguientes operaciones:

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER958627



GD-FM-009.v20



- a) Atender entre otros, los sectores de comercio, servicios, industrial, agroindustrial y exportador, o a otros sectores o programas, de conformidad con las prioridades que se identifiquen para el desarrollo de las políticas del Gobierno Nacional o los que señale su Junta Directiva;
- b) Otorgar garantías en sus diferentes modalidades sobre operaciones pactadas en moneda legal o extranjera, que incluyan valores representativos de deuda, de capital social u operaciones de inversión en fondos colectivos, con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia y a los lineamientos y autorizaciones que expresamente señale su Junta Directiva;
- c) Realizar operaciones de retrogarantía con entidades legalmente autorizadas para el efecto, sean nacionales o extranjeras, entendiéndose por tales, la aceptación o cesión de riesgos derivados de garantías emitidas por entidades que obren como garantes directos o de primer piso. Las retrogarantías no generan relación alguna entre el retrogarante y el acreedor como tampoco entre el retrogarante y el deudor, pero el retrogarante comparte análoga suerte con el garante directo, salvo que se compruebe mala fe de este último, en cuyo caso la retrogarantía no surtirá efecto alguno;
- d) Celebrar contratos de cofianzamiento con otras entidades nacionales o extranjeras que desarrollen actividades de igual o similar naturaleza a las del Fondo Nacional de Garantías S.A.;
- e) Administrar a título oneroso recursos de otras entidades destinados a programas específicos de fomento y desarrollo de los grupos o sectores pertenecientes a los señalados en el literal a) del presente numeral y expedir las garantías necesarias con cargo a dichos recursos, previa autorización de la Junta Directiva;
- f) Administrar a título oneroso cuentas especiales o fondos autónomos, con o sin personería jurídica, cuyos recursos se destinen al desarrollo de programas que tengan carácter afín o complementario con su objeto social;
- g) Adelantar los procesos de cobro judicial y extrajudicial originados en el pago de garantías y en todo tipo de procesos si se considera necesario para la adecuada protección de los intereses del Fondo Nacional de Garantías S.A., para lo cual se observarán las normas que rigen tales procesos;
- h) Realizar toda clase de actos y celebrar aquellos contratos, convenios, operaciones y, en general, cualquier otra actuación que demande el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de las obligaciones que legal y contractualmente se deriven de su existencia y funcionamiento;
- i) Servirse de agentes, comisionistas o, en general, de cualquier otra clase de intermediarios para la explotación y promoción de sus negocios, de acuerdo con las autorizaciones que imparta la Junta Directiva del Fondo;
- j) Suscribir o adquirir, a cualquier título, acciones, partes sociales o cuotas de interés de sociedades con ánimo de lucro, mediante aportes en dinero, bienes o servicios. Así mismo, podrá realizar toda clase de inversiones en moneda legal o extranjera y orientar sus recursos a la adquisición de

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20



activos no monetarios, sean muebles o inmuebles, corporales o incorporales, negociar títulos valores u otros documentos para el debido desarrollo de su actividad o como inversión de fomento o utilidades rentables, permanentes o transitorias, de fondos o disponibilidades, con sujeción a las disposiciones que determine el Gobierno Nacional;

- k) Otorgar avales totales o parciales sobre títulos valores, de conformidad con las reglas que para el efecto señale el Gobierno Nacional;
- l) Actuar como garante en emisión de valores de naturaleza negociable, así como en operaciones de inversión que en términos de mercado realicen vehículos de inversión como fondos de inversión colectiva que tengan como propósito impulsar y/o apalancar proyectos productivos generadores de crecimiento económico y empleo.

ARTÍCULO 21. SISTEMAS DE MICROCRÉDITO. Adiciónese un párrafo al artículo 39 de la ley 590 de 2000, el cual quedará así:

“PARÁGRAFO: Los intermediarios financieros y las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, deberán reportar conforme lo determinen las entidades que ejerce su inspección vigilancia y control, los honorarios y comisiones cobrados.”

ARTÍCULO 22. Adiciónese el siguiente artículo al Estatuto Tributario:

“Artículo nuevo. INCENTIVO A LA DONACIÓN DEL SECTOR PRIVADO A INNPULSA COLOMBIA. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta que realicen donaciones previstos a iNNpulsa Colombia tendrán derecho a deducir dicha donación en el período gravable en que se realice.

Este incentivo sólo será aplicable, previa verificación del valor de la donación y aprobación por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue.

Estas donaciones darán derecho a un Certificado de Donación el cual se emitirá por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o la entidad a quien este delegue sobre el año en que efectivamente se haga la donación. El monto del incentivo podrá amortizarse en un término de cinco (5) años desde la fecha de la donación.

Para los efectos previstos en este artículo podrán acordarse con el respectivo donante, modalidades de divulgación pública de su participación.”

PARÁGRAFO PRIMERO. Los recursos de carácter donativo que se entreguen a iNNpulsa Colombia deberán ser destinados a la consolidación de la oferta institucional o a la

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20





generación de nuevos programas o instrumentos que consoliden el emprendimiento en Colombia.

PARÁGRAFO SEGUNDO. *El Gobierno Nacional reglamentará la aplicabilidad de este artículo.*

TÍTULO III

MARCO INSTITUCIONAL

ARTÍCULO 23. UNIFICACIÓN DE FUENTES DE EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL.

Adiciónese y modifíquese el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 13. INNPULSA COLOMBIA. Unifíquense en un solo patrimonio autónomo el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial creados por las Leyes 590 de 2000 y 1450 de 2011, que se denominará INNPulsa Colombia. Este patrimonio autónomo se registrará por normas de derecho privado, y será administrado por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fije el Gobierno Nacional.

INNPulsa Colombia será el patrimonio autónomo del Gobierno Nacional, mediante el cual las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, ejecutarán los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y la innovación y el desarrollo empresarial en el país, que les sean asignados o deban desarrollar en el marco de sus competencias y funciones, sin perjuicio de sus obligaciones legales, judiciales y constitucionales, conforme a la reglamentación que se expida el Gobierno Nacional en la materia, la cual deberá incluir un proceso de implementación por etapas.

En atención a esta disposición, todas las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional con competencias y funciones para ejecutar los programas, instrumentos y recursos señalados deberán trasladarlos o ejecutarlos a través de iNNpulsa Colombia.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



En cumplimiento de lo anterior, anualmente el Gobierno Nacional, con sujeción a las disposiciones del Presupuesto General de la Nación trasladará o destinará a iNNpulsa Colombia los recursos que correspondan en materia de emprendimiento, innovación y el desarrollo empresarial en el país, con el fin de que este patrimonio autónomo los ejecute. Las entidades que trasladen o ejecuten sus programas, instrumentos y recursos a iNNpulsa Colombia, podrán participar en su planeación, diseño y ejecución.

Los recursos que integrarán el patrimonio autónomo son los siguientes:

- 1. Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.*
- 2. Recursos aportados por las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, entidades territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias.*
- 3. Donaciones.*
- 4. Recursos de cooperación nacional o internacional.*
- 5. Rendimientos financieros generados por los recursos entregados, los cuales se reinvertirán de pleno derecho en el vehículo.*
- 6. Los dividendos que sean decretados en favor de la Nación por la Asamblea General de Accionistas del Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), previa autorización del Conpes.*
- 7. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.*

Los gastos de funcionamiento y administración en que incurra por la operación de este patrimonio se reintegrarán a la sociedad fiduciaria que lo administre.

PARÁGRAFO PRIMERO: *Para la ejecución de programas financiados con recursos de destinación específica para poblaciones vulnerables o de especial protección constitucional y otros que hayan sido creados por Ley, iNNpulsa Colombia deberá crear las subcuentas que se consideren necesarias para garantizar la adecuada administración y ejecución de estos recursos y su orientación exclusiva al cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y judiciales de las entidades que los trasladan. En todo caso, iNNpulsa Colombia creará una subcuenta para el fortalecimiento de micronegocios con los recursos provenientes de las diferentes entidades de Gobierno y las diferentes fuentes de financiamiento del*

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER959627



GD-FM-009.v20

patrimonio orientadas a este segmento que se ejecutará de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

PARÁGRAFO SEGUNDO: *iNNpulsa Colombia se articulará con el Patrimonio Autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres creado por el Decreto Legislativo No. 810 de 2020, con el Fondo Emprender del SENA creado en el artículo 40 de la ley 789 de 2002, y con el Patrimonio Autónomo Colombia Productiva creado en el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011 en iniciativas, programas e instrumentos que fomenten el emprendimiento y la productividad, la innovación y el desarrollo empresarial en el país.*

PARÁGRAFO TERCERO: *Hasta tanto el Gobierno Nacional no expida la reglamentación de lo señalado en el presente artículo, se mantendrán las disposiciones normativas y los procesos de ejecución vigentes para los programas, instrumentos y recursos de las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional.*

ARTÍCULO 24. ACTIVIDADES DE INNPULSA COLOMBIA. *En el marco de la política pública que se defina, iNNpulsa Colombia podrá realizar las siguientes actividades:*

- 1. Promoverá el emprendimiento, la innovación, el crecimiento, la formalización y el desarrollo empresarial de las Mipymes de acuerdo a la política que defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*
- 2. Ejecutará los programas de las diferentes entidades de Gobierno para el emprendimiento y la innovación, y el desarrollo empresarial en el país, de acuerdo con sus lineamientos técnicos, disponiendo de la estructura técnica, jurídica, administrativa y financiera necesaria para garantizar el cumplimiento de sus metas y objetivos.*
- 3. Diseñará, estructurará e implementará iniciativas para el financiamiento de emprendimientos innovadores en etapa temprana y empresas con carácter innovador, mediante mecanismos de capital de riesgo, capital semilla y vehículos de inversión.*
- 4. Promocionará del desarrollo económico incluyente del país y sus regiones mediante el emprendimiento y desarrollo empresarial de la población víctima de la violencia, grupos étnicos y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad y de especial protección constitucional para su incursión en las cadenas de valor, generación de ingresos, estabilización, sostenibilidad, crecimiento y avances en formalización.*
- 5. Promoverá la constitución de sociedades gestoras de inversiones independientes, de capital público, privado o mixto, que gestionen diferentes vehículos financieros, préstamos directos o subordinados, modelos de capitalización y de inversión directa fondeados con recursos del patrimonio autónomo, así como con otros aportes públicos, con inversión privada y con recursos de multilaterales.*

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



6. Estructurará y gestionará productos y servicios financieros, esquemas de apoyo, soporte, promoción y financiación que canalicen recursos para promover el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de los emprendedores nacionales.
7. Desarrollará actividades de transferencias de conocimiento para la generación de recursos propios.
8. Invertir directa o indirectamente mediante fondos de inversión y otros vehículos financieros en el capital de empresas del segmento mipymes que permitan el desarrollo de su negocio y garanticen la construcción de la capacidad empresarial de la empresa.
9. Articulará con entidades financieras de primer o segundo piso, fondos de inversión, sociedades Fintech y demás actores relacionados con el acceso al financiamiento de los emprendedores y las mipymes, la estructuración y colocación de productos y servicios financieros y no financieros.
10. Desarrollará fondos consolidados que faciliten la llegada de capital a los emprendedores y MIPYMES colombianas.
11. Brindará directamente o a través de terceros la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales viables y el desarrollo productivo de los emprendedores nacionales.
12. Otorgará créditos, subordinaciones, sindicados y mecanismos de financiación directos e indirectos a los emprendedores y empresas del segmento MIPYMES.
13. Las demás actividades que le sean asignadas por Ley, el contrato de fiducia o las directrices del Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 25. RED REGIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO. Modifíquese el Artículo 6 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 6°. RED REGIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO. Las Redes Regionales para el Emprendimiento se integrarán al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación – SNCI a través de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación y su objeto será el de articular las políticas y programas de emprendimiento con las necesidades propias de cada región.

Parágrafo 1°. La creación de las Redes Regionales de Emprendimiento será potestad de cada departamento y deberá ser presentada en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación - CRCI por cualquiera de sus miembros, considerando las necesidades y prioridades de cada región, y de conformidad con la agenda departamental de competitividad e innovación. En el caso de que en el marco de la Comisión Regional de Competitividad-CRC se considere la creación de las redes regionales de emprendimiento, su conformación e integración a las mismas, deberá seguir los lineamientos que defina el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

ARTÍCULO 26. SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LAS MIPYMES. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 905 de 2004, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 3: Intégrese al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, el Consejo Superior de la Microempresa y el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana empresa, como instancias consultivas del nivel nacional, conformados por integrantes del sector público y privado, para los asuntos relacionados con la promoción, el desarrollo y la consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas en Colombia. El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación definirá las funciones, composición y funcionamiento de dichos Consejos.

PARÁGRAFO PRIMERO: Será potestad de cada departamento la creación de Consejos Regionales de MIPYMES, la cual deberá ser presentada en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación - CRCI por cualquiera de sus miembros, considerando las necesidades y prioridades de cada región, y de conformidad con la agenda departamental de competitividad e innovación. En el caso de que en el marco de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación -CRCI - se considere la creación de los consejos regionales, su conformación e integración a las mismas, deberá seguir los lineamientos que defina el Gobierno Nacional.”

Los Consejos Regionales de Mipymes serán instancias de diálogo y articulación a nivel departamental, conformados por integrantes del sector público y privado, para los asuntos relacionados con la promoción, el desarrollo y la consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas; y se integrarán a las Comisiones Regionales de Competitividad” de acuerdo con los lineamientos del Gobierno Nacional.

ARTICULO 27. ESTUDIO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LAS MIPYMES EN EL CURSO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. *El artículo 9º de la Ley 590 de 2000 (modificado por el Artículo 8º de la Ley 905 de 2004) quedará así:*

“Artículo 9º. Estudio de políticas y programas dirigidos a las Mipymes en el curso de elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estudiará en el curso de la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, la inclusión de políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.”

ARTÍCULO 28. PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO EN BENEFICIARIOS ICETEX. Créese un Fondo Especial, que será administrado por ICETEX, con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, aportes de ICETEX y/u otras entidades del orden regional, nacional o internacional, destinado a apoyar a quienes sean o hayan sido beneficiarios de programas de ICETEX y que sean admitidos en alguno de los

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

instrumentos y/o programas de fomento y apoyo al emprendimiento del Gobierno Nacional. Este Fondo Especial permitirá la financiación total o parcial de programas especiales de formación, misiones empresariales, obtención de certificaciones, tutorías o mentorías especializadas o condonaciones de intereses corrientes en los créditos educativos vigentes. El Gobierno Nacional reglamentará en un período de 6 meses el funcionamiento y operación del mismo.

TITULO IV

EDUCACIÓN Y EMPRENDIMIENTO

ARTÍCULO 29. DOBLE TITULACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y EL EMPRESARISMO. 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, 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 y empresariales.

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 al cierre de la brecha social del país.

El programa podrá ofrecerse a través de la oferta presencial o virtual.

ARTÍCULO 30. PROGRAMAS FORMACIÓN DOCENTE. Las Secretarías de Educación, en colaboración con entidades del sector productivo e instituciones de educación superior, podrán incluir dentro de sus programas de formación docente, contenidos que contribuyan al desarrollo de competencias referidas al emprendimiento, la iniciativa empresarial, la igualdad de oportunidades en el entorno empresarial y la creación y desarrollo de empresas.

ARTÍCULO 31. OPCIÓN TITULACIÓN DE GRADO. Las instituciones educativas de educación superior podrán establecer en el marco de su autonomía, como requisito para obtener el título de profesión de las carreras que impartan, el desarrollo de proyectos de emprendimiento e innovación o la generación de empresa en el país, por parte del estudiante de manera autónoma o en asocio con actores del ecosistema. De igual manera, podrán disponer la satisfacción del requisito de grado cuando proyectos de emprendimiento e innovación o empresas lideradas por los estudiantes, sean admitidos en algunos de los

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER958627



GD-FM-009.v20

programas e instrumentos en materia de Competitividad e Innovación que tengan las entidades del gobierno nacional.

ARTÍCULO 32. CONSULTORIOS EMPRESARIALES. Para asesoría gratuita a la micro empresa, las universidades que cuenten con programas de pregrado en economía, finanzas, contabilidad, administración de empresas, derecho e ingeniería industrial, o carreras afines, podrán hacer uso de su infraestructura y capacidad técnica en programas, prácticas o consultorios empresariales, con el fin de que los estudiantes provean asesoría gratuita empresarial a micro empresas, en asuntos financieros, contables, legales, tecnológicos y operativos, entre otros, para facilitar el emprendimiento, la innovación y el desarrollo de nuevos modelos de negocio que potencien y mejoren su capacidad de gestión para el acceso a financiación y a los mercados de bienes y servicios. Igualmente, podrán apoyar y dar asesoría a micro empresas que estén o puedan estar en algún proceso, procedimiento o trámite de insolvencia.

PARÁGRAFO PRIMERO. La asesoría brindada por los estudiantes solamente podrá prestarse por aquellos que hubieren cumplido al menos el ochenta por ciento (80%) del programa académico y que estén desarrollando su práctica, en un consultorio jurídico o en otro de los programas diseñados por cada universidad, y bajo la dirección, seguimiento y supervisión del director del centro, área específica, programa, alianza o del docente que se designe al efecto.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, previo a la puesta en funcionamiento de cualquier consultorio empresarial.

ARTÍCULO 33. ENSEÑANZA SOBRE EMPRENDIMIENTO. En los establecimientos oficiales y no oficiales que ofrezcan educación formal en los niveles de básica secundaria, y media, se promoverá el desarrollo de competencias referidas al emprendimiento incluyendo la educación en economía solidaria, en el marco de la Ley 454 de 1998, con el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Definición de unas competencias empresariales como ejes para el desarrollo humano integral y sustentable, las cuales deben incorporarse al currículo y desarrollarse a través de proyectos pedagógicos en el plan de estudios, sin perjuicio de la autonomía de que trata el artículo 77 de la Ley 115 de 1994.
2. Promover en todos los niveles de básica secundaria y media estrategias pedagógicas que favorezcan el emprendimiento, la innovación y la creatividad en los estudiantes.
3. Promover el desarrollo de competencias relacionadas con el emprendimiento de manera articulada a las competencias básicas y fundamentales en los establecimientos educativos.

ARTÍCULO 34. ESPACIOS DE DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO. Las Instituciones de Educación Superior, podrán promover en el marco de su autonomía, espacios para la presentación, difusión y promoción de proyectos de emprendimiento e innovación de los estudiantes y docentes.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER050627



GD-FM-009.v20



El progreso
es de todos

Mincomercio

ARTÍCULO 35. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga los artículos 4 y 5 de la Ley 590 de 2000 (modificados respectivamente por los artículos 4 y 5 de la Ley 905 de 2004), los artículos 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 y 19 de La Ley 1014 de 2006 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



El progreso
es de todos

Mincomercio

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ

Senador de la República
Partido Centro Democrático

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

ENRIQUE CABRALES BAQUERO

Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR

Senador de la República
Partido Centro Democrático

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Senador de la República
Partido Liberal

MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA E.

Senador de la República
Partido Centro Democrático

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



CHRISTIAN GARCÉS

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático.

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

Senador de la República
Partido Centro Democrático

EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático.

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI

Senador de la República
Partido de la U.

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

Senador de la República
Partido Conservador

CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR

Representante a la Cámara
Partido de la U

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS

Representante a la Cámara Santander
Partido Centro Democrático

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN

Senador de la República
Partido Político MIRA

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA
Senador de la República
Partido Conservador

Manuel Virguez
Senador de la República
Partido Político MIRA

IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara Bogotá
Partido Político MIRA

DAVID BARGUIL ASSIS
Senador de la República
Partido Conservador

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara de Córdoba
Partido Conservador

JENNIFER ARIAS FALLA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



El progreso
es de todos

Mincomercio

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE
“IMPULSA EL EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTO DE LA LEY: NECESIDAD DE IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO EN UN SENTIDO AMPLIO

- 1.1 IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO Y GENERAR LAS CONDICIONES PARA SU DESARROLLO.
- 1.2 MEJORAR LA RELACIÓN ENTRE ESTRUCTURA DE COSTOS, CAPITAL HUMANO, PRODUCTIVIDAD, FORMALIZACIÓN Y MERCADO PARA LAS MIPYMES.
- 1.3 MEJORAR EL ACCESO A FINANCIAMIENTO.
- 1.4 IMPULSAR ALTERNATIVAS PARA CRECER Y COMPETIR.

2. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS VIGENTES

3. CONTEXTO LATINOAMERICANO

- 3.1 CHILE
- 3.2 BRASIL
- 3.3 ARGENTINA
- 3.4 MÉXICO

4. MEDIDAS PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO

- 4.1 CAPÍTULO I: MEDIDAS PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES Y TARIFAS
- 4.2 CAPÍTULO II: FORTALECIMIENTO DE INICIATIVAS PRODUCTIVAS DE POBLACIONES VULNERABLES, MICRONEGOCIOS Y PEQUEÑAS EMPRESAS
- 4.3 CAPÍTULO III: COMPRAS PÚBLICAS
- 4.4 CAPÍTULO IV: ACCESO AL FINANCIAMIENTO
- 4.5 CAPÍTULO V: MARCO INSTITUCIONAL
- 4.6 CAPÍTULO VI: EDUCACIÓN Y EMPRENDIMIENTO

5. CONSTITUCIONALIDAD

6. IMPACTO FISCAL

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

INTRODUCCIÓN

Es importante indicar que el Presidente Iván Duque Márquez, en su plan de gobierno presentado como candidato presidencial, estableció al emprendimiento como uno de sus pilares de política si llegaba a ser Presidente. El emprendimiento como un concepto en un sentido más amplio, que reconoce el aporte socio económico del tejido empresarial en sus diferentes etapas de crecimiento, así como su heterogeneidad de tamaños y sectores, en contextos urbanos y rurales, es un pilar fundamental en el trabajo que debe realizar el Gobierno Nacional para lograr mayores niveles de equidad.

En este sentido, el Gobierno Nacional consideró prioritario presentar un proyecto de Ley para dar cumplimiento a varias acciones establecidas en el programa de gobierno. Dentro de estas, se resaltan los siguientes ejes:

- Acompañar la evolución del sistema financiero en lo que respecta a fomentar la creación de sistemas integrales de emprendimiento, incluyendo fondos de capital semilla, programas de formación y mentoría y promoción y apertura de mercados.
- Generar diferenciación de cargas impositivas que considere el tamaño de las empresas y privilegie procesos de formalización y desarrollo de oportunidades laborales formales.
- Búsqueda de recursos de capital para el emprendimiento, fortaleciendo programas como iNNpula, de la mano de universidades y el sector privado para promover fondos ángel potenciados con acompañamiento técnico y mentoría práctica.

De igual manera es importante resaltar que el Emprendimiento es uno de los tres pilares del Gobierno Nacional. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra el pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

Algunos de los indicadores que se podrán fortalecer con esta ley son emprendimientos escalados, emprendimientos acelerados, incubadoras fortalecidas, aceleradoras fortalecidas, Micro, pequeñas y medianas empresas acompañadas a través de estrategias de desarrollo empresarial (T).

De igual manera, se incluyen las acciones en las cuales la ley permitirá evidenciar avances frente a los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo.

A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial

- Desarrollar una mentalidad, cultura y otros habilitantes del emprendimiento
- Crear iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



- Ambiente de negocios y costos de la formalización
- B. Transformación empresarial: desarrollo productivo, innovación y adopción tecnológica para la productividad**
- Fortalecer la institucionalidad y la información empresarial para incrementar la productividad empresarial y la competitividad territorial
 - Mejorar la oferta de bienes públicos para la sofisticación del desarrollo productivo
 - Incrementar los apoyos directos a las empresas para la modernización productiva
 - Fortalecer la promoción de la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) empresarial
- C. Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas**
- Ampliar la oferta exportable y los mercados de destino
- D. Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia**
- Disminuir la regulación y trámites para un ambiente competitivo
- E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural**
- Promover la transformación productiva agropecuaria, por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores.
 - Fortalecer las capacidades de gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, con énfasis en admisibilidad sanitaria y en el aprovechamiento de mercados externos
 - Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales, a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento asociado a actividades no agropecuarias que promuevan la inclusión social y productiva en los territorios rurales, acorde a las categorías de ruralidad
 - Modernizar, tecnificar y consolidar la institucionalidad sectorial y la coordinación y articulación interinstitucional para impulsar la transformación productiva agropecuaria y rural a escala territorial
- F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva**
- Generar estrategias para una gestión del empleo eficiente, oportuna e integral con énfasis en los grupos poblacionales con mayores barreras para la empleabilidad

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER958627



GD-FM-009.v20



- Promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento y su integración al sector moderno
- Fomentar emprendimientos del sector solidario, como mecanismo de política social moderna que promueve el empoderamiento, la autonomía económica y social de las comunidades, buscando la reducción de la dependencia del gasto público social.

Lograr el crecimiento y la consolidación de las Mipymes es un desafío primordial para el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de equidad en Colombia. El aprovechamiento de oportunidades de mercado para el país no es tarea fácil y depende en gran medida del fortalecimiento de un segmento de empresas que representa el 99,6% del tejido empresarial colombiano, y particularmente por los múltiples desafíos que enfrentan en materia de formalización, productividad, diversificación y sofisticación de sus productos, capital humano, inserción en cadenas de valor con un limitado poder de negociación y dificultades para interactuar con empresas de mayor tamaño.

Las Mipymes están imbuidas en las falencias estructurales de la economía colombiana para incrementar la productividad de las empresas; las fallas de mercado o de gobierno que impiden a las unidades productoras ejecutar las acciones necesarias para aumentar su productividad; la disminución en el número de actividades económicas y productos en los que el país es competitivo; y la existencia de fallas de articulación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales, entre el sector público y el privado, y entre diferentes entidades del orden nacional (CONPES 3866 de 2016, Política de Desarrollo Productivo - PDP).

Para la OCDE, una de las principales problemáticas que enfrentan las Mipymes en América Latina corresponde a los obstáculos para incrementar la productividad y en consecuencia para sofisticar el aparato productivo y para aumentar la competitividad. Esto se evidencia en datos que resultan bastante significativos para la región, ya que las Mipymes generan el 70% del empleo total y producen el 30% del PIB, el cual es aproximadamente la mitad de la producción de los países de la OCDE.

Para el caso colombiano, tal como lo señala el Informe Nacional de Competitividad 2019/20 elaborado por el Consejo Privado de Competitividad (CPC), las diferencias en productividad explican la mitad de las diferencias en PIB per cápita entre países. El crecimiento acumulado 2000-2018 de la productividad total de los factores (PTF) en Colombia es de -17 %, por debajo del promedio de América Latina (-12 %) y de la OCDE (+2 %). En Colombia, la PTF ha restado un punto porcentual al crecimiento del PIB en lo corrido del siglo (en 2000- 2018 el crecimiento anual promedio fue 3,8 %).

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

De la misma manera, este organismo señala que las exportaciones de las Mipymes de América Latina representan la mitad de las exportaciones que genera Europa Oriental. Los negocios de esta región buscan principalmente exportar materias primas, basados en los recursos naturales disponibles en cada país y tienen una deficiencia en cuanto a la integración regional. El Informe Nacional de Competitividad 2019-2020 expone que en Colombia un 80 % de la canasta exportadora se concentra en productos primarios, y solo un 8 % de las exportaciones corresponde a manufacturas con alto contenido tecnológico. Adicionalmente, según la Gran Encuesta Pyme de ANIF (2019), cerca del 60% de las Pyme concentró sus ventas en sus ciudades de origen durante 2006-2019, dejando una participación para los mercados del resto del país del 32% y ponderaciones marginales en los mercados internacionales del 4%.

En este aspecto, la OCDE ha señalado, en su libro “Tendencias en el desempeño de las Mipymes y las condiciones de negocios” (2017) que se requieren medidas diferenciales para estas empresas, particularmente para disminuir el impacto que las fallas institucionales y de mercado tienen sobre este segmento, el cual es mayor que el generado en las grandes empresas.

Las acciones diferenciadas sirven como catalizador para lograr el mejoramiento de los niveles de productividad, fomentan la apropiación de una cultura de la formalidad, propician el fortalecimiento de las estructuras financieras, el uso de mejores tecnologías y el desarrollo de actividades y procesos para la innovación, sofisticación y diversificación. Asimismo, las acciones diferenciadas generan las condiciones para posibilitar la adaptabilidad necesaria que necesitan las Mipymes para consolidarse en las cadenas de valor locales y nacionales y para aprovechar las oportunidades de avanzar, conforme con sus capacidades, hacia las cadenas globales de valor.

En una mirada más cercana a la realidad colombiana, encontramos que las condiciones locales en las que actúan las Mipymes y cómo se enfrentan a sus desafíos plantean retos adicionales. En este sentido, hay que resaltar que, si bien es cierto, la problemática del segmento está relacionada con las debilidades que tienen para alcanzar capacidades productivas y empresariales suficientes para su crecimiento, también lo está con los efectos del entorno, incluyendo el contexto normativo que reglamenta su actuación y con las características propias del mercado local en el que participan.

Paralelamente, el país requiere generar condiciones adecuadas para el emprendimiento y la supervivencia empresarial, buscando que los emprendedores y las nuevas empresas que permanentemente ingresan en el segmento Mipyme tengan posibilidad de sostenerse y competir.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

El “*Global Entrepreneurship Monitor*” (GEM, 2019) establece que el emprendimiento es un impulsor esencial de la salud y riqueza de la sociedad, así como un motor de crecimiento económico. Promueve la innovación requerida no solo para explotar nuevas oportunidades, promover la productividad y crear empleo, sino también para ayudar a abordar algunos de los desafíos más difíciles de la sociedad según lo establecido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Muchos de los gobiernos del mundo, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales e internacionales ahora miran al emprendimiento como una parte clave de la solución para terminar con la pobreza y la inequidad social, promover el empoderamiento de las mujeres e implementar soluciones comerciales para los desafíos ambientales del mundo, incluido el cambio climático.

Este informe (GEM, 2019) también señala que mientras el 42,2% de la población adulta colombiana tiene la intención de crear empresa, sólo el 15% lo hace realidad. Así mismo, según datos de Confecámaras, en 2019 se crearon 309.243 unidades productivas, evidenciando un crecimiento de 3,4% con respecto al año anterior.

Ante el anterior contexto, es evidente la necesidad de contar con una visión sistémica alrededor del emprendimiento. El presente Proyecto de Ley busca establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad, respondiendo a las necesidades de ajuste normativo identificadas en los documentos de política pública para contribuir a resolver fallas estructurales e incluyendo un enfoque especial para los micronegocios y poblaciones vulnerables.

1. Contexto de la Ley: la necesidad de impulsar el emprendimiento en un sentido amplio

1.1 IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO Y GENERAR LAS CONDICIONES PARA SU DESARROLLO.

En el Reporte GEM 2019 se encontró que el 60.5% de los colombianos consideró el ser empresario como una alternativa de carrera deseable, tendencia que se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. Así mismo, este estudio resalta que, en ese mismo año, la TEA (Tasa de Actividad Emprendedora o Total Entrepreneurial Activity por sus siglas en inglés) aumentó algunos puntos porcentuales en comparación con el año 2018, en gran medida por el desarrollo del ecosistema y la inyección de capital extranjero en los últimos años.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

Adicionalmente, en 2016, el 53% de la población colombiana expresó su intención de crear empresa en los próximos 3 años. Sin embargo, el país presentó una “fuga” crítica al pasar de la etapa de “Emprendedor Intencional” a la etapa de “Emprendedor Naciente”, ya que mientras el 53% de la población adulta colombiana tiene la intención de crear empresa, sólo el 15% lo hace realidad. De la misma forma, el paso de “Emprendedor Naciente” a “Emprendedor Nuevo” también presentó una fuga significativa.

De la misma manera, los niveles de discontinuidad empresarial presentaron una tendencia creciente de 6% en 2014 a 5% en 2019[6]. Las principales razones que motivaron a los empresarios colombianos a vender, cerrar o abandonar su iniciativa empresarial fueron: Bajos niveles de rentabilidad (36.3%), motivos personales (23.4%) y problemas de financiación (13.6%).

Se ha presentado un retroceso para 2019, ya que la proporción de empresarios establecidos disminuyó en 3% con respecto a 2018 y 2% para 2017. Colombia en la actualidad ocupa el puesto 42 entre 50 países.

El país adolece de una masa crítica de empresas medianas con alta productividad, formales, y con capacidades de generar innovaciones de producto o proceso (Remes, y otros, 2019). Las empresas colombianas que se consolidan en el mercado crecen lentamente lo que se traduce en empresas con baja escala a las que se les dificultan los procesos de innovación y de aumento de la productividad. Así, sin importar el tamaño con el que nace una empresa, después de 5 años las empresas estadounidenses son 24% más grandes que las empresas colombianas y esta brecha se aumenta a 32% después de 10 años (Eslava, Haltiwanger, & Pinzón, 2018).

El emprendimiento es un factor clave a la hora de aumentar tanto el número de empresas medianas altamente productivas, formales, e innovadoras, como la cantidad de personas en la clase media asalariada, con empleos formales, y alta capacidad de demanda de productos que estimule la inversión (DNP, 2020).

En los reportes de emprendimiento, Colombia ha caído en los niveles que lo ubicaban como uno de los países de mayor desarrollo en el mundo, según Startupblink Global¹ saliendo de los 40 principales lugares para emprender, después de Brasil, Chile, Argentina y México en el puesto 46, perdiendo 12 casillas con respecto al año inmediatamente anterior.

¹ Startupblink Statup Ecosystem Ranking 2020

Cabe resaltar que la ciudad de mayor reconocimiento sigue siendo Bogotá ubicada en el puesto 77, aunque cayó 25 puestos con respecto a 2019; en este retroceso, se sumó Cali como una de las ciudades que más desarrollo en temas de emprendimiento ha demostrado en el último tiempo en Colombia.

Las acciones relevantes que se han identificado para que el país se encuentre ubicado en dicha posición, en aspectos positivos la inversión recibida Rappi por Softbank para el año 2019, una situación sin precedentes, hay grandes reconocimientos por las acciones que se han implementado por el Gobierno en temas de Política Pública, se ha evidenciado un desarrollo de la infraestructura para mejorar la oferta en los procesos de apoyo emprendedor y mejoría en la atracción de talento que permea el tejido empresarial.

En los aspectos por mejorar, se hace énfasis en el desarrollo de innovación y mejorar la regulación con respecto a los negocios innovadores, por ejemplo, la salida Uber representó un mensaje equivocado regresando al país donde los monopolios lideraban la economía.

De otra parte, ICSEd- Prodem2 que pretende analizar las condiciones para la generación de emprendimiento dinámico, conocido como aquel que genera alto valor en el desarrollo de tejido empresarial y puede generar grandes desarrollos económicos, en un marco de evaluación de 60 países, ubicando a Colombia en el puesto 43.

Allí cabe resaltar que el país tiene oportunidades de mejora relacionado con las plataformas que deben atender las necesidades en emprendimientos basados en Ciencia, tecnología e Innovación, dificultades en los procesos de estructuración del capital social.

En el Informe de Dinámica Empresarial, elaborado por Confecámaras con base en la información del Registro Único Empresarial y Social (RUES), encontró que en 2017 se crearon 323.265 unidades productivas: (70.022 sociedades y 253.243 personas naturales), evidenciando un crecimiento de 7.3%. De la misma manera, en materia de cancelación, se registraron 154.360 cierres de unidades económicas (10.967 sociedades y 143.393 personas naturales). Estos resultados muestran la necesidad de mejorar las condiciones para poder contar con una mayor supervivencia empresarial en el país.

El contexto anterior, presenta la necesidad de consolidar un contexto propicio para el desarrollo empresarial de los emprendimientos, que requieren de estrategias para su crecimiento y consolidación.

² Centro de pensamiento enfocado en ecosistemas de emprendimiento e innovación de Latinoamérica, ubicado en Argentina.

“Las capacidades que tienen las empresas de consolidarse en el mercado depende no solo del desempeño empresarial, sino también del entorno económico en el que se asientan” (Confecámaras 2018).

1.2 MEJORAR LA RELACIÓN ENTRE ESTRUCTURA DE COSTOS, CAPITAL HUMANO, PRODUCTIVIDAD, FORMALIZACIÓN Y MERCADO PARA LAS MIPYMES

Según la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), existe una baja sofisticación de la Mipymes, con incidencia en la baja competitividad del país.

Con corte a 30 de abril de 2020, en Colombia las Mipymes representan el 99,6% del tejido empresarial, lo que equivale a 1.721.270 empresas de un total de 1.728.635. Las microempresas que son personas naturales son el 70,6% del total de empresas del país (RUES, 2020). El 39,7% de las Mipymes se dedican al comercio, el 31,9% a servicios y el 10,8% a manufactura.

En Colombia las Mipymes generan cerca del 80% del empleo, sin embargo, la productividad del segmento por tamaño muestra que las microempresas producen alrededor del 50% de los bienes y servicios de las pequeñas empresas, las pequeñas producen alrededor del 33% de las empresas medianas y las medianas producen el 50% de las grandes; estas diferencias se presentan porque las Mipymes son intensivas en insumos con menor desarrollo y un menor uso de la tecnología (PTP, 2017).

En materia de empleo, las Mipyme de hasta 100 empleados, aportan el 79,1% del empleo total, el 45,7% del empleo formal y el 97,6% del empleo informal (GEIH, 2019). Esto evidencia la alta concentración de la informalidad laboral en este segmento empresarial y los desafíos en esta materia.

Es importante señalar que la baja productividad del segmento está determinada por las fallas de mercado, de Gobierno y de articulación que impiden generar un contexto favorable para su desarrollo y para propiciar su crecimiento. También es determinante el bajo nivel de sofisticación y diversificación del aparato productivo nacional (CONPES 3866 de 2016, Política de Desarrollo Productivo - PDP).

Para promover aumentos sostenidos de productividad, la PDP sostiene que se debe trabajar en varios frentes relacionados con las fallas mencionadas. En primer lugar se deben fortalecer las capacidades de las unidades productivas para innovar y emprender. En segundo lugar se debe avanzar en la alineación del sistema de formación con la demanda de cualificaciones, con el objetivo de hacer más pertinente la educación para el emprendimiento y el mejoramiento productivo. Y en tercer lugar, se debe trabajar en

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

la inserción de las empresas en nuevos mercados, a través del desarrollo productivo y el cumplimiento de estándares requeridos por el mercado (Conpes 3866, PDP)

Es importante señalar que un emprendimiento formal asume un costo adicional de entre el 34 % y el 46 % de la utilidad bruta respecto a uno informal, en donde los costos tributarios y laborales representan la mayor proporción del total de costos. Como resultado, Colombia tiene altos niveles de informalidad empresarial y laboral (PND 2018 -2022). En 2015 el 75 % de los micronegocios no tenían o no renovaron el registro mercantil, mientras que en 2019 esa cifra ascendió a 87,8%. La informalidad laboral en 2015 fue en promedio del 48.5% %, mientras que en 2019 fue del 47.6% (DANE, GEIH).

La OIT señaló en 2015 que *casi el 60% del empleo en empresas de hasta 10 personas en América Latina es informal, de acuerdo a datos de la OIT para el año 2013. Por otro lado, los trabajadores por cuenta propia y las empresas de hasta 10 personas explican casi el 70% de todo el empleo informal de la región. Pequeñas empresas, grandes brechas (OIT, 2015).*

Con respecto al desarrollo de innovación, la tipología de las empresas innovadoras en Colombia, son de la siguiente manera: el 75, 4% son no innovadoras, 3,7% potencialmente innovadoras, 20,7% innovadoras en sentido amplio y 0,1% en sentido estricto según datos de la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT) para el año 2017-2018.

Las empresas han hecho inversiones en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) en 2017 por 1,5 billones para 2018 fue de 1,6 billones, correspondiente, cabe resaltar que una gran proporción de los recursos para la generación de ACTI, vienen de las líneas de crédito de Bancoldex e iNNpulsa para el año 2017, para 2018 los recursos fueron de origen de Colciencias.

Tomando como análisis la distribución de la gerencia conforme al tamaño de empresas involucradas con los procesos de innovación, se pudo establecer que para las micro y pequeñas empresas sólo el 24, 4% son gerenciadas por mujeres y este patrón sigue disminuyendo en la medida que las empresas crecen en tamaño (DANE, 2018). La encuesta ha definido cuáles son las problemáticas que presentan las empresas para la generación de innovación, definiendo las siguientes situaciones: escasez de recursos propios, dificultad en el cumplimiento de regulaciones y escasa información sobre instrumentos públicos de apoyo.

Sigue existiendo una diferencia abismal en cuanto a la generación de innovación empresarial, dónde la estructuras empresariales definidas con capital humano especializado en desarrollo de productos, servicios o procesos han determinado que las grandes empresas sean las encargadas de promover la

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

generación de alto valor en el mercado; para disminuir estas brechas, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se han realizado acciones como la expedición del Decreto 705 de 2019 que determinó del cupo total de beneficios tributarios de forma exclusiva \$150.000 millones para las pequeñas y medianas empresas que estuvieran dispuestas a estructurar proyectos de innovación, ciencia y tecnología.

En este orden de ideas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo junto con Bancoldex desarrollaron el programa Delta para fortalecer las habilidades en el proceso de estructuración de las empresas, a través de servicios consultoría.

Para los procesos de medición que ha establecido el Gobierno Nacional de tiempo atrás el Departamento Nacional de Planeación, ha venido desarrollando el Índice Departamental de Innovación junto con el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología; definiendo una metodología basada en 5 pilares: Instituciones, capital humano e investigación, infraestructura, sofisticación de mercados, sofisticación de negocios.

Este sistema de medición, tiene la capacidad de establecer parámetros comparables en las regiones de Colombia con el fin de estructurar Política Pública que promueva el desarrollo económico; el ranking del índice establece a 7 departamentos con desarrollo alto y medio alto en procesos de innovación los cuales son: Cundinamarca, Antioquia, Santander, Atlántico, Valle del Cauca, Risaralda y Cauca, la ubicación de los departamentos restantes se encuentran en niveles medios y bajos, resaltando una brecha profunda de crecimiento entre estos segmentos, esto tiene un impacto en la generación de nuevas empresas en las regiones.

De otra parte, la inversión en activos productivos, tecnología e innovación no es una prioridad para el segmento. Según el GEM en 2019, más del 76.60% de los empresarios colombianos utilizan en sus empresas, tecnologías o procesos, que están disponibles en el mercado colombiano hace más de 5 años. Además, casi el 75% de los empresarios colombianos afirmó que sus empresas ofrecían productos similares a los de la competencia. Lo cual indica que los emprendimientos del país carecen de capacidad para transformarse tecnológicamente.

De la misma forma, los productos generados por los emprendimientos no son novedosos. En 2016 sólo el 23,3% de los empresarios nacientes y nuevos afirmó que su producto y/o servicio era considerado como novedoso por la mayoría de sus consumidores en la zona donde vive, mientras el 74% afirmaron que ninguno de sus consumidores considera el producto y/o servicio como novedoso (Global Entrepreneurship Monitor, 2019).

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

La baja escala obstaculiza los procesos de innovación y reduce la productividad. Un estudio para Colombia muestra que independientemente del tamaño con el que nace una empresa, después de 5 años las empresas estadounidenses son 24% más grandes que las empresas colombianas y esta brecha se aumenta a 32% después de 10 años (Eslava, Haltiwanger, & Pinzón, 2018).

Esta situación se podría explicar en las Mipymes por las debilidades en la identificación de oportunidades de mercado claras que posibiliten el crecimiento y la falta de motivación por realizar inversiones en estos aspectos cuando no están acompañadas de resultados financieros positivos en un horizonte de tiempo relativamente corto, principalmente en las empresas más pequeñas, de crecimiento orgánico y con menores capacidades financieras.

En este contexto, la relación entre estructura de costos, capital humano, productividad, formalización y mercado, parece no ser una fórmula fácil de conciliar y se dificulta aún más dependiendo la escala productiva y las capacidades empresariales de las Mipymes. De la misma forma, existe baja capacidad, e incluso poco interés de algunos segmentos, para adaptarse y competir en mercados más exigentes, incluyendo dificultades para identificar nuevas oportunidades, gestionarlas y acceder a financiamiento.

1.3 MEJORAR EL ACCESO A FINANCIAMIENTO

Las Pymes presentan problemas de liquidez por lo que la adecuada gestión financiera es una práctica limitada: (i) El 39% recurren al crédito para consolidar su pasivo, evidenciando la dificultad que tienen en el pago de sus obligaciones; (ii) tienen que utilizar recursos propios o de deuda para pagar el IVA, por los descalces en el pago de sus facturas; y (iii) más del 50% utilizan recursos de crédito para financiar su capital de trabajo, mientras que menos del 30% de los microempresarios usan el crédito para ampliar su capacidad productiva³.

Es importante destacar la situación frente a los resultados en inclusión financiera para las Mipymes que presenta el país, al respecto, Banca de las Oportunidades ha señalado que estas se “autoexcluyen” del sector financiero. (...) solo el 15% de los microempresarios y el 40% de las pymes solicitan crédito al sistema financiero y en la mayoría de los casos le es concedido en el plazo y el monto solicitado. En promedio el 61.3% de las Mipymes no solicitan créditos, es más, no contemplan las instituciones

³ Gran Encuesta Micro y Pyme – ANIF II Semestre 2018.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

financieras como una necesidad para su crecimiento (Reporte de Inclusión Financiera, Banca de las oportunidades, 2018).

En línea con lo anterior y tomando como referencia la reciente versión de la Encuesta de Micronegocios del DANE, se tiene que para el año 2019 el hecho de no contar con otras alternativas de ingreso es una de las principales motivaciones a la hora de crear o constituir un nuevo negocio por parte del segmento Cuenta Propia⁴ de los cuales aproximadamente el 72% estableció su negocio a partir de ahorros personales y préstamos de familiares y/o prestamistas (DANE, 2020). Esto demuestra un nivel muy bajo en la utilización y acceso a recursos financieros formales, bien sea del sector bancario o de mecanismos alternos de financiación, que limita el alcance de estos emprendimientos para consolidarse en el mercado y tener mayores posibilidades de permanencia.

De acuerdo con el reporte 2019/2020 del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), para el año 2019 Colombia obtuvo un puntaje⁵ de 3.39 sobre 10 en temas de apoyo financiero, ocupando el puesto 48 en el escalafón global y lejos de países líderes mundiales (Bosma et al., 2020). Al respecto, los expertos consultados por el estudio recalcan el bajo nivel de penetración y de mecanismos alternos de financiación como el crowdfunding (Varela, R. et al. 2020, p.14): Se encuentra que solo el 10% de los empresarios utilizan mecanismos modernos de financiación, siendo este uno de los ítems peor calificado en la medición de la actividad emprendedora en el país.

La oferta de instrumentos modernos para la financiación del emprendimiento por bancos e inversionistas ha sido limitada en el país (Vesga et al., 2017). El problema del financiamiento puede estar presente en las diferentes etapas del ciclo de desarrollo de la empresa y por los diferentes tipos de fuentes de financiación, ya sea en el apalancamiento con el sector privado, a través de deuda o recursos de inversionistas (equity), o con el sector público mediante subsidios y programas de apoyo del gobierno (grants).

En este sentido, el bajo nivel de acceso a productos financieros y particularmente el acceso al crédito y el microcrédito empresarial, no estaría únicamente relacionado con las características de los productos ofertados actualmente en el mercado financiero o los costos asociados a las tasas de interés, sino que

⁴ Persona que trabaja de manera autónoma e independiente, en nombre propio, en una actividad remunerada

⁵ Puntaje otorgado por expertos y medido a través de una escala Likert de 10 puntos donde 1 significa que el enunciado es completamente falso y 10 que el enunciado es completamente correcto.

también estaría relacionado con la percepción de los empresarios sobre la necesidad de acceder a estas modalidades de financiamiento y sus capacidades gerenciales para identificar y aprovechar oportunidades de desarrollo productivo y crecimiento empresarial a través de una adecuada gestión financiera.

1.4 IMPULSAR ALTERNATIVAS PARA CRECER Y COMPETIR

Las bajas capacidades de negociación y de producción en volumen y las dificultades del segmento para cumplir con estándares de calidad en mercados exigentes, les impide a las Mipymes encontrar oportunidades de crecimiento dentro del aparato productivo formal por lo que buscar oportunidades especiales en mercados públicos puede ser un camino alternativo para su crecimiento económico y el apalancamiento de necesidades para mejorar su productividad.

En este aspecto ACOPI realizó una investigación con respecto a la posibilidad de incluir a las Mipymes en las compras públicas como oportunidad de mercado, sin embargo, se evidenció que no se tiene el suficiente conocimiento acerca del proceso. Entre el 47% y el 46% de este segmento empresarial menciona no encontrarse preparado para lograr cumplir con las mínimas condiciones, adicionalmente el 27,7% de las Mipymes mencionan que no tienen la capacidad de responder con los volúmenes requeridos.

No obstante, las bajas capacidades productivas individuales pueden tener alternativas viables en la suma de capacidades y fortalezas y el apalancamiento de debilidades individuales. Desde el CONPES 3484 de 2005 se viene señalando que una de las debilidades de este sector es su bajo nivel de asociatividad.

El comportamiento de las Mipymes para avanzar hacia el crecimiento depende en gran medida de una forma diferente de organizarse para competir con estrategias y estructuras productivas y comerciales diferentes a las que utiliza la Gran Empresa. Para las Mipymes, la suma de capacidades y la cooperación materializada en las diferentes formas de asociatividad empresarial, les permite fortalecerse en las cadenas locales.

Existen diferentes formas y niveles de asociatividad que aplicados a las realidades territoriales facilitan el crecimiento del tejido empresarial Mipyme y en definitiva el desarrollo de Sistemas Productivos Locales. El reto es que este tejido empresarial logre articularse en las principales cadenas de valor desde una comprensión profunda del territorio para cooperar, consolidarse y crecer.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

Finalmente, el rol del Gobierno es fundamental en términos de la articulación y coordinación de las políticas e instrumentos que implementa para fomentar el emprendimiento y el desarrollo empresarial de las Mipymes. La OCDE ha realizado sugerencias sobre cómo incentivar la creación de nuevas empresas y apalancarse en la innovación para generar crecimiento. Señala que el foco principal no debe ser solo la creación de beneficios tributarios, sino que deben existir recursos del gobierno como complemento para tener un mejor impacto.

En este mismo sentido, la CEPAL menciona que existe una gran diversidad de programas públicos que atienden de manera desordenada a las Mipymes, no existe una correlación directa entre ellas para establecer un camino que pueda monitorear el crecimiento y las necesidades del segmento; sugiere que debe existir una política diferenciada conforme a las necesidades de cada uno de los segmentos de las Mipymes y que existe una gran debilidad en cuanto a que la política existente que tiene como foco principal las pequeñas empresas, dejando desatendidas las micro y las medianas.

2. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS VIGENTES

- Ley 590 de 2000: que tiene por objeto promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos.
- Ley 789 de 2002: Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo – se crea el “Fondo Emprender”.
- Decreto 4463 de 2006: por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006
- Ley 1014 de 2006 (De fomento a la cultura del Emprendimiento): Establece, entre otros aspectos, el marco institucional para fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas. Para ello, se crea la Red Nacional para el Emprendimiento (RNE) que tiene por objeto: (i) establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento, (ii) formular un plan estratégico nacional para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento, (iii) conformar mesas de trabajo, (iv) ser articuladora de organizaciones que apoyan acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo en el país, y (v) desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales. También se crean las Redes Regionales de Emprendimiento (RRE) buscando que a través de dichas instancias mejorara la articulación entre actores que trabajan en el tema a nivel regional, y entre estos con las entidades del gobierno nacional.
- Decreto 2175 de 2007: Por el cual se regula la administración y gestión de las carteras colectivas.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627
GD-FM-009.v20



- Decreto 525 de 2009: Por medio del cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 590 de 2000 y demás normas concordantes.
- Decreto 1192 de 2009 (Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006): De acuerdo con lo establecido en este Decreto, la Red Nacional de Emprendimiento (RNE) aprobó en el año 2010 la Política Nacional de Emprendimiento, en la que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha asumido importantes retos relacionados con la aplicación de la Ley 1014 de 2006 de fomento a la cultura del emprendimiento, la cual lo compromete como actor responsable de la política pública en función de:
 - ✓ Facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial,
 - ✓ Promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación
 - ✓ Promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia.

Adicionalmente, se han construido los siguientes documentos de política pública:

- Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia: Pacto por la Equidad -Pacto Nacional por el Emprendimiento: Este pacto involucra la participación de varios actores con una visión común de facilitar el proceso emprendedor en Colombia, como vehículo para transformar el discurso en acción y realmente enfocar a Colombia en un país foco de emprendimientos.
- CONPES 3866 de 2016: Política Nacional de Desarrollo Productivo.
- CONPES 3956 de 2019: Política Nacional de Formalización Empresarial.

3. CONTEXTO LATINOAMERICANO

En los países de la OCDE, las micro, pequeñas y medianas empresas son las responsables de alrededor del 70% de la creación de empleos, sin embargo, también en este segmento existe una alta responsabilidad de eliminación de los mismos. Este segmento empresarial especialmente las micro y las pequeñas tienen grandes barreras de acceso a la financiación, las tasas de interés son altas, tienen dificultades para acceder a garantías que las puedan proteger ante una eventual bancarrota o por lo menos que esas garantías puedan funcionar como un seguro ante la banca comercial; no es un detalle menor que estas empresas tengan impedido el acceso, dado que sus activos son limitados y adicionalmente cuenta con un alto riesgo frente a la sostenibilidad y desempeño (OCDE, 2018).

A excepción de Estados Unidos la mayoría de los países cuentan con dificultades desde la banca para atender a las pequeñas empresas, cabe resaltar que existe gran dificultad para que los mercados

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



desarrollen instrumentos que faciliten el capital de riesgo y desde luego un mercado de valores que les permitan a las Mipymes obtener recursos para crecer.

Las Mipymes las acompaña una gran problemática referida a los problemas de regulación, tienen una gran deficiencia en cuanto al acceso y la generación de información, lo anterior se convierte en deficiencias para adoptar tecnología de punta, acceder o generar procesos de investigación y desarrollo, y se convierte en un reto de primordial relevancia que los encargados de realizar política pública para este segmento definan un único lugar donde los empresarios puedan encontrar suficiencia de información ya sea a nivel a regulatorio, programático, financiero y cualquier índole que esté en pro del crecimiento (OCDE, 2018).

De otra parte, la CEPAL en su libro “Mipymes en América Latina Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento”, describe que allí es donde se centran los procesos de desarrollo y crecimiento para los países de la región, el tejido empresarial de los países se componen alrededor del 90 % de las micro, pequeñas y medianas empresas y son las generadoras de alrededor del 61% de la ocupación, en comparación con las Mipymes de la Unión Europea, las empresas de América Latina movilizan alrededor del 25% del PIB, mientras que en el continente europeo aportan el 56% del PIB.

Se puede evidenciar que la productividad y la capacidad exportadora de las Mipymes de la región tienen un gran rezago, sin olvidar que la informalidad es una tendencia de alto impacto también en la zona.

Una de las generalidades de la región es que la política se enfoca en resolver fallas de mercado, sin embargo, la CEPAL menciona que no precisamente las fallas de mercado son la motivación principal para que el gobierno realice intervención. A continuación, se presentan algunas de las medidas que adelantan Chile y Brasil, países referentes en América Latina en cuanto a sistemas de apoyo para las Mipymes.

3.1 CHILE

Cuenta con el Estatuto Pyme (Ley 20.416 de 2010) cuyo objeto es el de facilitar el desenvolvimiento de las empresas de menor tamaño, mediante la adecuación y creación de normas regulatorias que rijan su iniciación, funcionamiento y término, en atención a su tamaño y grado de desarrollo.

Adicionalmente, El gobierno chileno ha instaurado un mecanismo por el cual se establecen la priorización de definición de la política pública en base a impacto, costo y efectividad; es decir que la CEPAL encontró

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

que cada una de las definiciones de política constaba con un documento que hacia el análisis mencionado previo al desarrollo presupuestal.

Para la atención de la Mipymes se creó el Consejo Nacional Consultivo, el cual establece mecanismos que ayuden al cierre de las empresas, regula los procesos de fiscalización, apoya normas laborales, sanitarias y municipales. Lo anterior, como un proceso de cohesión entre el Ministerio de Hacienda y de Economía el cual pretende adecuar las necesidades y las problemáticas de las Mipymes en dicho país.

De esta política surge la orientación de CORFO, el cual también proporciona desarrollos para la inclusión de la innovación en el segmento Mipyme, llevando a cabo un programa de garantías financieras que facilitó el acceso al crédito, inclusive existen líneas de crédito para uso en fondos de capital emprendedor.

El proceso de financiación es acompañado del Banco del Estado, la cual es una banca de fomento con las siguientes características:

3.1.1 Banco Estado – Chile

El banco principalmente provee servicios bancarios y financieros enfocado en el desarrollo económico de los chilenos, tiene una estructura de primer piso; es decir realiza atención personalizada a todos los chilenos, atendiendo todos tipos de negocios, manteniendo una relación cercana, profunda y de larga duración con sus clientes.

Su objetivo es promover el emprendimiento y la inclusión social, desarrolla parte de la política pública de sostenibilidad y desarrollo, adicionalmente, contribuye por un sistema financiero competitivo con altos estándares.

Su modelo de operación se basa en promover con recursos financieros a los negocios que los requieran y extender su penetración de servicios bancarios para la población, llegando a lugares apartados del país; su estructura comercial es la de mayor cubrimiento inclusive que la ofrecida por el sector bancario privado. La legislación bajo la cual fue creado le permite ser autónomo en el proceso de administración y en la prestación de los servicios.

Es el único banco perteneciente al gobierno chileno, por lo tanto, su objetivo principal es ofrecer servicios financieros a la población que tiene dificultades para acceder a la banca comercial. De hecho, una de sus líneas de atención son las microfinanzas a través de su subsidiaria, en la atención de los pequeños

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

negocios ha logrado vincular a 460.000 emprendedores al sistema financiero logrando tener el 62% del segmento de las microfinancieras.

3.2 BRASIL

En 1996, la Ley 9317 creó el “Simples Federal”, proporcionando un tratamiento diferenciado a las Micro y Pequeñas empresas en el campo tributario, la unificación de impuestos y tasas y la simplificación de los trámites de formalización. Tres años después, en 1999, con la Ley 9841 instituyó el Nuevo Estatuto de la Pequeña y Mediana Empresa, que extendió el trato favorable a las áreas previsional, laboral, crediticia y administrativa.

La ley general de la Mype de 2006 tiene por objetivo contribuir al desarrollo y la competitividad de las micro y pequeñas como estrategia de generación de empleo, distribución de la renta, la inclusión social y reducción de la informalidad.

Con estos desarrollos normativos El gobierno brasileño definió el Estatuto Nacional de la Microempresa y Pequeña empresa con una atención diferenciada en la que se destaca el sistema de financiación, el sistema “Simples Federal”, la definición de la figura del microempresario individual, el cual tiene una tributación especial entendiendo sus niveles de venta y el otorgamiento de beneficios para las Mipymes en el sistema de compras públicas y subsidios para la generación de innovación.

El proceso de financiación es acompañado del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – Brasil-, la cual es una banca de fomento con las siguientes características:

3.2.1 Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – Brasil

Es un banco que promueve el proceso de financiación a proyectos relacionados con el crecimiento económico del bienestar, innovación, calidad y preservación del medio ambiente. Se enfoca en el financiamiento a largo plazo, ha colaborado con el sostenimiento de la economía del país, expandiendo la inversión y el crecimiento del Producto Interno Bruto. Este banco es el responsable del 24% de la inversión en el país y con estos recursos se garantizan al menos 5 millones de trabajos.

Su misión es la de promover el desarrollo competitivo y sostenible de la economía brasileña, creando nuevos puestos de trabajo, reduciendo la brecha social y la inequidad regional. Esto mediante el desarrollo de políticas públicas en sostenibilidad socio-ambiental, apoyo en la inversión social de las empresas,

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

programas de microcrédito, programas de saneamiento, infraestructura y descentralización del desarrollo regional.

Este banco ha sido el mayor financiador de proyectos industriales, infraestructura y agronegocios del país. Tienen programas de generación de innovación a través de créditos por un monto total superior a los R\$25 billones, enfocados hacia tecnología de desarrollo sostenible, financiando la industria de etanol y biocombustibles, transporte público eléctrico, proyectos de eficiencia de energía, compra y producción de maquinaria de alta tecnología.

Tienen mecanismos de inversión para potencializar la economía sostenible para mitigar el cambio climático, en el banco creen profundamente que si ha no hay inversión social, se tendría que pagar altos precios por el desarrollo; en los últimos años han invertidos grandes sumas de capital para conseguir que el 78% de la energía generada sea a través de fuentes renovables.

Adicionalmente, tienen estrategias para impactar las tasas de interés, tarjetas de crédito pre aprobadas para fortalecer el capital de trabajo de las Mipymes e inclusive financiación en los procesos de propiedad intelectual.

3.3. ARGENTINA:

Este país tiene un modelo de atención hacia las Mipymes enfocado en desarrollar principalmente la atención hacia la financiación, estructuró un modelo de gobernanza de parte del Estado basados en una entidad que atendiera de forma directa a las empresas de menor tamaño, dependiente directamente de la Presidencia de la Nación, con el fin de incentivar el desarrollo económico.

En primera medida se estableció la Ley Mipymes que define la norma regulatoria y fortaleció la arquitectura institucional para desarrollar programas que mejoren las fallas de mercado que evitan que las Mipymes puedan ser sostenibles en el tiempo.

La SEPYME, Secretaría de Emprendimiento, Pequeña y Mediana empresa, tiene en sus funciones la implementación de programas de desarrollo productivo, así como, los procesos de financiación del segmento empresarial mencionado. Tiene la facultad de operar como una entidad financiera de primer y segundo piso, los mecanismos principales de financiación se hacen a través de líneas de crédito con tasas preferenciales y servicios de factoring y leasing (CEPAL, 2016).

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

Los pilares fundamentales para el desarrollo económico del tejido empresarial se encuentran enmarcados en los siguientes temas:

- Acceso al financiamiento
- Promoción de la innovación
- Fomento al emprendimiento
- Capacitación y asistencia técnica
- Asociatividad y desarrollo de redes de proveedores
- Internacionalización y promoción de las exportaciones.

Desde el Estado se creó el Banco de la Nación, es un banco de carácter público que presta servicios financieros tradicionales, pero se complementa como uno de los canales que permite que los recursos lleguen a las Mipymes del país, como brazo complementario se encuentra operando el Banco de Inversión y Comercio Exterior enfocado hacia el desarrollo de proyectos con orientación trasnacional e impacto en sectores económicos de alta relevancia para el país.

Una característica fundamental que modificó la manera como se atiende a las empresas expresada por la CEPAL (2016), identifico que le Banco Central en Argentina introdujo nuevas regulaciones que forzaron a las entidades financieras a destinar un mayor volumen de crédito de mediano y largo plazo para las Mipymes en proyectos de inversión.

Como parte de la oferta programática del gobierno con el objeto de establecer crecimientos sostenidos en la competitividad se definieron paquetes tributarios que fueron enfocados a mejorar los habilitantes de desarrollo de los modelos empresariales, allí se destacan créditos fiscales para la capacitación de la Mipymes, beneficios tributarios para la capacitación profesional e instrumentos de cofinanciación parciales para el pago de servicios de consultoría empresarial.

3.4. MÉXICO:

De acuerdo con la CEPAL en su libro “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos”, este país instauró entidades que promocionen el desarrollo de las Mipymes estableciendo la innovación como eje primordial para el desarrollo; se conformó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, entidad encargada de diseñar la Política de Ciencia y Tecnología.

El principal objetivo fue desarrollar el talento humano, con becas de posgrado, ampliar la base de investigadores y destinar iniciativas para capacitar a los empleados en temas relacionados con innovación, programas como Innovapyme permitieron que las empresas de menor tamaño estructuraran proyectos

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER958627



GD-FM-009.v20

con alta generación de valor y diferenciación, se logró desarrollar la infraestructura adecuada para el uso de la innovación como palanca de crecimiento y hoy este país tiene un liderazgo en Latinoamérica en productos, servicios y desarrollo de mercado.

Con respecto a emprendimiento y pensando en robustecer los instrumentos de atención a la Mipyme se creó Inadem (Instituto Nacional del Emprendedor), como respuesta a las necesidades del emprendedor entendido como empresario naciente, se sumaron acciones que interviniera a las empresas establecidas donde su objeto era la integración económica regional, fortalecimiento de mercados.

Como uno de los instrumentos de intervención más llamativo es el Centro de Articulación Productiva con el que fomentó la conexión entre oferta y demanda vinculado empresas de menor tamaño con aquellas de mayor desarrollo, inclusive buscando la generación de cadenas de valor, desarrollo de clúster y definiendo la infraestructura necesaria para vincular a las Mipymes como proveedores de las grandes empresas.

En el campo de financiamiento, de forma general como otros países existen mecanismos para mejorar el acceso, a través de programas de garantías, mejoraron los niveles de acceso con bancos de desarrollo que asumieron y el riesgo.

Para las microfinanzas, no tienen establecido una tasa de usura, que ha facilitado la proliferación de los actores relacionados con esta actividad financiera, haciendo una actividad rentable y de rápido crecimiento.

Como ventaja en la formulación de la Política Pública, se han establecido de forma contundente las necesidades de las empresas por fase de desarrollo y vincular los instrumentos que atienden a la solución de esa falla de mercado.

4. MEDIDAS PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO

El proyecto de Ley propone un paquete de medidas diferenciadas para apoyar a los emprendedores en los siguientes frentes:

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



- Reducción de cargas y trámites para los emprendedores y mipymes del país, con el objetivo de facilitar su creación y desarrollo.
- Enfoque especial en emprendedores y micronegocios de las poblaciones más vulnerables, con el fin de acompañarlas en su proceso de crecimiento y formalización.
- Promoción de oportunidades para los emprendedores y las Mipymes en el mercado de compras públicas a través de condiciones que les permitan una participación más activa.
- Crecimiento y llegada de más actores al ecosistema de inversión y financiación, con énfasis en el emprendimiento, con mejores condiciones que faciliten el acceso a estos instrumentos.
- Fortalecimiento institucional para la focalización de esfuerzos, optimizar la gestión de recursos e incentivar una visión integral del desarrollo productivo.
- Apropiación del emprendimiento y la cultura emprendedora en la juventud colombiana a través de los colegios y las instituciones de educación superior, con el objetivo de preparar a los futuros emprendedores con conocimientos modernos e idóneos que les permitan emprender exitosamente.

4.1 CAPÍTULO I: Medidas para la Racionalización y Simplificación de Trámites y Tarifas

Durante el 2019, según Confecámaras en su estudio de la Dinámica de Creación de Empresas en Colombia, la creación de empresas en ese período de tiempo tuvo los siguientes indicadores: el total de empresas creadas fue de 309.243 unidades productivas de las cuales 234.188 fueron personas naturales y 75.275 fueron sociedades, los sectores de mayor crecimiento en creación de empresas fueron servicios con 3,4% de variación (peluquerías, otros tratamientos de belleza, expendios de comida preparada, entre otros) y 2 % para industria en el período de tiempo enero – diciembre de 2018.

Con respecto al volumen de empresas creadas, el 99,6% de ellas son microempresas, seguidas 0,37% de pequeñas empresas y el 0,03% son medianas. Como aporte a la economía, el 49,1% de las empresas creadas entre enero y diciembre, generaron al menos 1 empleo conforme las cifras publicadas por el RUES.

Tomando los resultados de la Encuesta a los micronegocios de 2019, se pudo evidenciar que el 87,6% de los micronegocios son de cuenta propia y el 12,4% son empleadores; los trabajadores por cuenta propia tienen la siguiente segmentación: 52,9% son hombre y 34,7% son mujeres (DANE, GEIH – Módulo Micronegocios).

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



Cabe resaltar que la principal motivación para la creación de micronegocios es porque no tienen otra alternativa de ingresos, de los micronegocios encuestados se pudo establecer que solamente el 24% cuentan con el Registro Único Tributario (RUT), la gran mayoría pertenece al régimen simplificado de tributación (90,4%) estableciendo que son las personas naturales quiénes se ubican en este segmento.

Haciendo revisión de las normas contables que definen el desarrollo empresarial, la encuesta dejó en evidencia que únicamente el 31% de las empresas llevan algún registro contable, este tipo de prácticas dificulta los procesos de formalización porque para el empresario representa costos adicionales para el cumplimiento de la normatividad. Adicionalmente, los dichos microempresarios manifiestan que no llevan registros contables porque no los necesitan (83%). Cuando se profundiza en los niveles de formalidad el 87,8% de este segmento empresarial no cuenta con Cámara de Comercio.

Es necesario resaltar que la baja productividad del segmento no solo está relacionada con las bajas capacidades productivas de las empresas que lo conforman, sino que también está determinada por las fallas de mercado y de Gobierno que impiden generar un contexto favorable para su desarrollo productivo y para propiciar su crecimiento.

Uno de los principales aspectos que obstaculizan el desarrollo de las Mipymes es la gran cantidad de trámites y requisitos que incrementan los costos para su operación formal. Muchas empresas del segmento Mipyme perciben en estos requisitos una barrera de acceso al mercado, evaluándolos como complejos, costosos e innecesarios, especialmente frente a las cargas regulatoria y tributaria.

Los costos adicionales asociados a los trámites pueden convertirse en barreras de entrada o pueden generar efectos negativos en las decisiones que toman los empresarios a la hora de cumplir requisitos normativos, contribuyendo a un ambiente de informalidad. Las consecuencias de la informalidad acarrearán que las actividades desarrolladas sin cumplir los requisitos regulatorios se realizan a una escala ineficiente, sin posibilidades de crecimiento, sin acceso a finanzas externas, lo que las convierte en empresas con baja productividad⁶.

⁶ La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and development. *The Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109-126.

Adicionalmente, la carga de cumplir con los requisitos administrativos es proporcionalmente más alta para las empresas con menor capital, quienes encuentran en los trámites y regulaciones administrativas un obstáculo comparativamente más alto que aquellas ya establecidas⁷.

El impacto de reglas y trámites se concentra en las empresas pequeñas⁸, que tienen menores capacidades para asumir esos costos, para desarrollar actividades que incrementen sus clientes o para distribuir las cargas en otras jurisdicciones. De esta manera, una política de fomento a las Mipymes debe estar acompañada de esfuerzos para reducir la carga regulatoria y de trámite que deben asumir ese tipo de empresas.

Como ya se mencionó antes, un emprendimiento formal asume un costo adicional de entre el 34 % y el 46 % de la utilidad bruta respecto a uno informal, en donde los costos tributarios y laborales representan la mayor proporción del total de costos. Como resultado, Colombia tiene altos niveles de informalidad empresarial y laboral.

Un ejemplo concreto de estos costos, se ve reflejado en la normatividad vigente en Colombia para los trámites de registro ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA-. Tomando como base de análisis el sector de alimentos y bebidas, en donde los productos que se expenden directamente al consumidor, deben obtener, de acuerdo con el riesgo en salud pública, la correspondiente autorización de comercialización (Notificación Sanitaria - NSA, Permiso Sanitario - PSA o Registro Sanitario - RSA), expedida por el INVIMA [1], se puede identificar la relación costo- beneficio de la formalización frente a las oportunidades de mercado.

El INVIMA recibe y gestiona cerca de 150.000 solicitudes al año y ha hecho avances importantes para la reducción de los tiempos de inspección. Por ejemplo, ha homologado permisos con países con los que Colombia tiene acuerdos comerciales con el fin de aumentar la eficiencia en algunos trámites de comercio exterior y en puertos (Consejo Privado de Competitividad, 2016). Adicionalmente, se mejoró la agenda para la admisibilidad sanitaria de 18 productos agropecuarios en diferentes países”.

⁷ OECD (2015) Economic Policy Reforms 2015 Going for Growth: Going for Growth, página 99.

⁸ Crain, N. V., & Crain, W. M. (2010). The impact of regulatory costs on small firms. Disponible en: <https://ldr.lafayette.edu/bitstream/handle/10385/982/Crain-ImpactofRegulatoryCosts-2010.pdf?sequence=1>

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

Sin embargo, el reto persiste, por lo que es importante resaltar que en las líneas de acción del CONPES 3956 de 2019 se identifica la necesidad de reducir la carga regulatoria de la producción y comercialización, y se definió continuar con la simplificación del proceso de obtención de Registro Sanitario de Alimentos y trámites asociados ante el INVIMA.

Al respecto, es importante señalar que, para solicitar los registros, permisos o notificaciones sanitarias de alimentos, el valor puede oscilar entre \$2.558.720 a \$7.197.956 para el caso de negocios como panaderías, pastelerías, queserías, heladerías, plantas procesadoras de embutidos y en general plantas de alimentos de derivados lácteos, frutas y verduras, muchos micronegocios de economía barrial.

En este sentido, la obtención de estos registros ante el INVIMA, se vinculan otros costos adicionales, en cumplimiento de las condiciones necesarias para comercializar formalmente (mejoras y/o adecuaciones de planta y de producto, pruebas técnicas y de laboratorio, entre otros). Al respecto, El CONPES 3956 de 2019 consideró que “la obtención de registro sanitario representa un cuello de botella para la producción formal de productos para el consumo humano”.

Sin la aplicación de tarifas diferenciadas, no existe un cobro proporcional a las realidades de las empresas, entendiendo que de acuerdo con su tamaño cuentan con estructuras financieras diferentes, por lo que la contribución al pago de las tarifas para las empresas de menor escala, resulta proporcionalmente más alto en comparación con los ingresos que podrían percibir las medianas (ingresos entre los \$7.025 y \$59.512 Millones) y grandes empresas que tienen ingresos significativamente superiores (más de \$59.512 Millones).

Actualmente en el RUES, existen 45.249 Mipes que se dedican a la elaboración de productos alimenticios y bebidas, de las cuales 43.730 son microempresas y 1.519 son pequeñas empresas, de acuerdo con el RUES con corte al 30 de abril de 2020. Estas cifras incluyen las 18 categorías del CIU para las actividades de Elaboración de Alimentos y las 4 categorías para la elaboración de bebidas.

Asimismo, existen 3.725 Asociaciones Agropecuarias y Campesinas, muchas de las cuales, buscan avanzar en el desarrollo de productos agroindustriales en el sector de alimentos y bebidas para mejorar a través de la agregación de valor y la transformación de sus productos primarios, los ingresos que perciben en el desarrollo de sus actividades.

Es importante destacar que muchas de las empresas y asociaciones registradas en el RUES, así como otra gran cantidad de iniciativas informales, nacen como iniciativas productivas y para la generación de

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



ICNet

MANAGEMENT SYSTEM

CERTIFIED

GD-FM-009.v20

54

ingresos de poblaciones pobres, vulnerables y de víctimas del desplazamiento forzado, las cuales buscan contar con estos registros para aprovechar oportunidades de negocio formales.

De otra parte, para garantizar el adecuado funcionamiento del mercado a efectos de contribuir en la satisfacción de las necesidades de la mayor cantidad posible de personas, se requiere de competencia vigorosa⁹. Es fundamental asegurar condiciones de competencia en los mercados, así como facilitar la realización de negocios. En este último aspecto, en el Doing Business, que proporciona una medición de las normas que regulan la actividad empresarial y su aplicación en cerca de 190 economías, Colombia se encuentra en la posición 67 (Banco Mundial, 2019). Dentro de diferentes recomendaciones del informe, se encuentran aspectos para mejorar en la protección de inversionistas minoritarios, donde facilitar la convocatoria de reunión de asambleas para accionistas minoritarios es una buena práctica internacional recomendada. Así mismo, se requieren cambios para facilitar la apertura de negocios, resolución de insolvencia y facilidades para el pago de impuestos (Banco Mundial, 2019)

Los trámites y reglas que encarecen la entrada a un mercado disminuyen la entrada de nuevas firmas¹⁰, que naturalmente presentan mayor tendencia a la innovación. Las barreras de entrada disminuyen el nivel de empleo¹¹ afectando el bienestar de los trabajadores.

Complementariamente al contexto expuesto, la gestión del capital humano de las Mipymes es vital para su desarrollo, sin embargo, conciliar las capacidades productivas con las estructuras de costos y la calidad del trabajo es un reto en el que falta avanzar. Este aspecto muestra una composición altamente significativa con respecto al nivel educativo y el monto de la remuneración; la gran mayoría de los trabajadores en las Mipymes son bachilleres, técnicos o tecnólogos y el 90,8% de los empleados recibieron mensualmente entre 238 dólares y 951 dólares.

Con respecto a la formalidad del trabajo del segmento Mipyme, casi el 60% del empleo en empresas de hasta 10 personas en América Latina es informal. Por otro lado, los trabajadores por cuenta propia y las empresas de hasta 10 personas explican casi el 70% de todo el empleo informal de la región. Pequeñas empresas, grandes brechas (OIT, 2015).

⁹ Hicks, J. R. (1939). The foundations of welfare economics. *The Economic Journal*, 49(196), 696-712.

¹⁰ Klapper, L., Laeven, L., & Rajan, R. (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of financial economics*, 82(3), 591-629.

¹¹ Bertrand, M., & Kramarz, F. (2002). Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1369-1413.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

Esta relación se hace más significativa al interior del segmento Mipyme al observar el grupo de menor tamaño; las microempresas se enfrentan, de acuerdo con sus realidades productivas y financieras, a una suerte de dilema a la hora de tomar la decisión de generar empleo formal o mantenerse dentro de las prácticas laborales informales. Lo mismo ocurre cuando deben decidir sobre la necesidad de incrementar costos para incrementar la calidad del trabajo mediante la vinculación de personal mejor capacitado o continuar reduciendo los costos vinculando mano de obra menos costosa para incrementar los márgenes de ganancia y asegurar la sostenibilidad de la empresa.

En condiciones informales las microempresas pueden incrementar su mano de obra a menor costo, sacrificando variables asociadas a la calidad del trabajo y asumiendo los riesgos normativos, en contraste, cumpliendo la normatividad pueden incrementar la calidad del trabajo a expensas de la reducción de la mano de obra y el incremento de los costos por trabajador.

Se requieren de acciones diferenciadas para mejorar la productividad de las Mipymes, la apropiación de una cultura de la formalidad, el fortalecimiento de sus estructuras financieras, el uso de mejores tecnologías y el desarrollo de actividades y procesos para la innovación, sofisticación y diversificación, la adaptabilidad necesaria para consolidarse en las cadenas de valor locales y nacionales y la oportunidad de avanzar, conforme a sus capacidades, hacia las cadenas globales de valor.

De acuerdo con lo anterior, en este capítulo de la iniciativa legislativa, se proponen medidas sobre la base del concepto de proporcionalidad, específicamente para el establecimiento de tarifas diferenciadas de registro, modificación y renovación ante el INVIMA, incluyendo la excepción de pago para las microempresas y los pequeños productores campesinos. Asimismo, se propone modificar los límites inferiores de los costos del Impuesto Departamental de Registro, para facilitar la creación de empresas y contribuir a su sostenibilidad.

Finalmente, se busca impulsar la innovación empresarial, mediante la implementación de “arenas” (Sandbox), ambientes vigilados de experimentación, para facilitar el desarrollo de modelos de negocios con alta agregación de valor y el crecimiento de empresas de menor escala mediante el mejoramiento o desarrollo del marco regulatorio. Se incluyen también, medidas para fortalecer la obtención y análisis de información entre para el diseño de política pública.

4.2 CAPÍTULO II: Fortalecimiento de Iniciativas Productivas de Poblaciones Vulnerables, Micronegocios y Pequeñas Empresas

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

El rol de las iniciativas productivas de las poblaciones vulnerables y de los micronegocios en general, es fundamental para la construcción de una sociedad más equitativa, entendiendo la capacidad y el potencial que tienen para generar bienestar y para la construcción de tejido empresarial y social, especialmente en el ámbito local.

Este segmento de negocios se desarrolla en contextos de alta informalidad, mercados poco desarrollados e incompletos, registran bajas tasas de productividad, ausencia de habilidades gerenciales, persisten desafíos en materia de inclusión financiera y condiciones habilitantes limitadas para promover su crecimiento en el territorio, afectando sus posibilidades de crecimiento y su consecuente inserción en el aparato productivo formal.

Lo anterior podría explicarse en parte, porque los emprendedores de estos segmentos poblacionales y empresariales no habrían logrado desarrollar las capacidades empresariales y las habilidades y competencias gerenciales suficientes para que sus iniciativas sean sostenibles, se consoliden y puedan aprovechar oportunidades de crecimiento.

El 27% de la Población Colombiana era catalogada en la GEIH 2017-2018 como pobre y el 39,8% como vulnerable; un 66% en total es vulnerable. Para el 2018, el coeficiente de desigualdad de ingresos Gini registró un valor de 0,517 frente 0,508 en 2017 a nivel nacional. Adicionalmente, De acuerdo con los registros de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, existen 8.5 Millones de víctimas del conflicto, de las cuales, 7,5 son víctimas del desplazamiento forzado.

Lograr un contexto propicio para la sostenibilidad y crecimiento de los micronegocios y especialmente de las iniciativas de las poblaciones vulnerables en los sistemas productivos locales, permite mejorar los impactos directos que tienen sobre la generación de ingresos y la calidad del empleo.

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas en el 2019, existen 5,9 millones de micronegocios, este segmento de empresas aporta el 46,2% del empleo en el país; tienen hasta 9 empleados. En este universo, el 87,6% de los micronegocios son de trabajadores por cuenta propia y solo el 12,4% son de patronos o empleadores; el 34,8% constituyó el negocio porque no tiene otra alternativa de ingresos.

En cuanto a formalización, se destaca que tan solo el 20% tienen RUT y el 12.2% tienen registro mercantil. Asimismo, tan solo el 7,7% realizó aportes a salud y pensión, el 4,5% solo a salud, el 0,4% solo a pensión

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

y el 5,2% aportan a ARL. Las microempresas generan un total de 15.495.937 de empleos, de los cuales 1.868.548 son formales, es decir el 12% del empleo total que generan (DANE, GEIH Módulo de Micronegocios).

De otra parte, las micro y pequeñas empresas según datos del Registro Único Empresarial y Social –RUES- a abril de 2020, representan el 98,17% del tejido empresarial colombiano, siendo un total de 1.697.058 empresas activas en el RUES, de las cuales, solo las microempresas representan el 92,8% del tejido empresarial con un total de 1.603.647 microempresas activas.

De la misma forma, según el RUES existen 6.369 organizaciones de economía solidaria formalmente registradas (sin contar los fondos de empleados, ni las instituciones auxiliares), de las cuales 813 son asociaciones mutuales y 5.556 son entidades cooperativas. Asimismo, existen 3.725 asociaciones agropecuarias y campesinas. Muchas de estas organizaciones, las cuales podrían equipararse con microempresas por su nivel de ingresos y desarrollo, adelantan actividades productivas y para la prestación de servicios, mediante procesos asociativos liderados por comunidades vulnerables, especialmente de pequeños productores campesinos.

Las microempresas y las formas asociativas y solidarias tienen gran protagonismo en las cadenas locales de producción y abastecimiento, en el suministro en condiciones de acceso y disponibilidad para la seguridad alimentaria, así como en la provisión de otros bienes y servicios de la canasta familiar y de uso cotidiano para la población en general en municipios, barrios, veredas y comunidades, por lo que lograr avances en su sostenibilidad, crecimiento y formalización resulta fundamental.

Cabe anotar que las microempresas son el segmento que menor tasa de supervivencia tiene al término de 5 años. Esta tasa es de 34,4% para las microempresas, 67,2% para las pequeñas, 69,1% para las medianas y 72,7% para las grandes (Confecámaras, 2018).

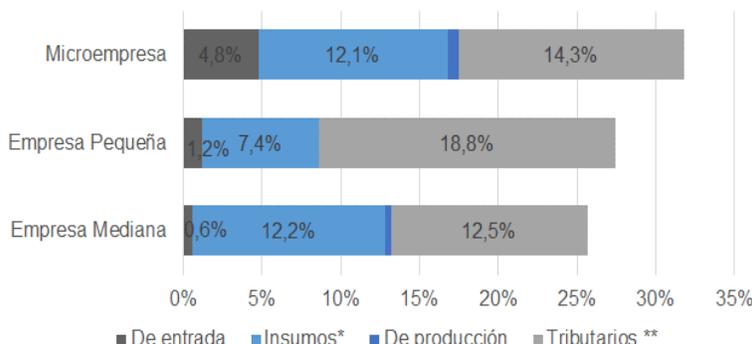
Las microempresas enfrentan altos costos asociados al cumplimiento de requisitos para operar en la formalidad. Como lo muestra la gráfica a continuación, los costos de formalizarse para una microempresa son de 32% del total de los costos de producción.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

% del costo de ventas y prestación de servicios (2016)



Fuente: cálculos del DNP, Conpes 3956, Política de Formalización Empresarial.

De acuerdo con lo anterior, la población colombiana ha encontrado en el trabajo informal y por cuenta propia, así como, en los micronegocios y en los emprendimientos asociativos, una de las principales alternativas para enfrentar las fallas de mercado relacionadas con la baja demanda laboral.

En cuanto a las poblaciones vulnerables, es importante destacar que la existencia de mercados de bienes y servicios incompletos, de normas excluyentes y los elevados costos para hacer empresa afectan negativamente las iniciativas productivas de estas poblaciones. Así mismo, las brechas urbano-rurales y las fallas de la política laboral y de los instrumentos de inclusión productiva son otros determinantes que afectan negativamente las apuestas de estas poblaciones (PND 2020 – 2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”).

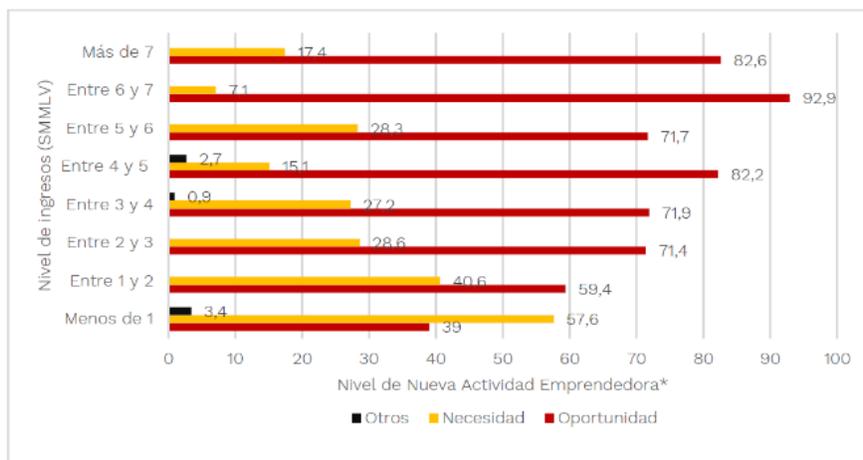
Organismos como la CAF, señalan que en Latinoamérica existe una gran cantidad de individuos que eligen constituir empresas no tanto por explotar una oportunidad de mercado sino por la falta de una oportunidad de trabajo asalariado (CAF, 2013). En este sentido, existen muchas microempresas e iniciativas productivas que responden a lógicas de negocios de baja complejidad, productividad y generación de ingresos, estableciendo una dinámica de autoempleo que sustenta las condiciones propicias para la informalidad y las dinámicas de subsistencia y de crecimiento débil.

En este contexto, es importante señalar que, a menores ingresos, la población es más proclive a emprender más por necesidad que por oportunidad:

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
 Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
 Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283
 Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



Fuente: Elaboración DNP a partir de Global Entrepreneurship Monitor – Reporte Colombia, 2016.

*Porcentaje de personas de 18 a 64 años que son emprendedores nacientes (menos de 3 meses) o nuevos emprendedores (actividad de 3 a 42 meses)

Factores como la limitada información de mercado, las prácticas informales generalizadas, la infraestructura física inadecuada, la baja apropiación de conocimientos y habilidades técnicas, el acceso restringido a productos y servicios financieros, la baja calidad de los productos y servicios ofertados, la baja capacidad para producir o consolidar volúmenes, el acceso restringido a tecnologías, el poco capital de trabajo y liquidez, la baja capacidad de agregar valor, entre otros, también inciden negativamente en el momento que empresas consolidadas evalúan la oportunidad de hacer negocios y generar encadenamientos, especialmente con las poblaciones vulnerables.

No obstante, las poblaciones vulnerables siguen desarrollando iniciativas impulsadas por el Gobierno Nacional que cada vez más necesitan avanzar de las dinámicas iniciales de subsistencia, hacia la sostenibilidad el crecimiento y la formalización.

Se destaca que de acuerdo con cifras Prosperidad Social, su universo de atención de 2018-2020 (programas Fest, Iraca y Mi negocio) es de 92.962 hogares/participantes con iniciativas productivas, incluyendo población pobre, vulnerable y víctima del conflicto con una participación del 67% de las mujeres. De estas iniciativas, el 61.3% corresponden a ideas de negocio y el 38.7% ya tienen un emprendimiento; tan solo el 1% de estos últimos son formales. La mayoría desarrollan su actividad desde su casa.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
 Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
 Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283
 Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

De otra parte, las acciones desarrolladas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, permitieron fortalecer 569 microempresas y unidades productivas de poblaciones vulnerables, incluyendo un enfoque diferencial para población indígena y afrocolombiana, principalmente en los sectores agroindustrial, artesanal y moda, beneficiando de forma directa a 7.963 personas en condiciones de vulnerabilidad, de las cuales 4.813 son víctimas de desplazamiento forzado y 3.300 son mujeres.

Lo anterior, se suma a la situación de las microempresas en cuanto a los avances en inclusión financiera, ya que la mayor parte de sus fuentes de financiación provienen de recursos propios, familiares y en el peor de los casos de los agiotistas. Esto también limita su crecimiento.

Según la última Encuesta de Demanda de Inclusión Financiera (EDIF) de Banca de las Oportunidades y la Superfinanciera, más del 65% de los microempresarios encuestados no había solicitado ningún tipo de préstamo durante los últimos 6 meses. Solo el 20,6% de los microempresarios había tenido acceso a algún crédito formal, mientras que los demás habían obtenido su préstamo de créditos formales no financieros (6,4%) y de mecanismos de crédito informal (7,5%). Este aspecto es aún más crítico en las empresas no formales, quienes utilizaron casi dos veces más las fuentes informales de financiación. Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022, se ha resaltado la importancia de profundizar en los esfuerzos que ha venido realizando el Gobierno Nacional en cuanto al acceso al microcrédito.

De parte de la oferta de servicios financieros, existen restricciones al momento de evaluar de forma objetiva la información relacionada con las empresas, dado que los bancos no siempre pueden observar los riesgos asociados a los proyectos de inversión de las firmas (Fedesarrollo, 2019). Estas restricciones pueden generar, entre otros, impactos como que sean más proclives a utilizar sus propios recursos y en menor medida la financiación a través de proveedores.

En este contexto, se entiende que el bajo nivel de acceso a productos financieros y particularmente el acceso al crédito y el microcrédito empresarial, no estaría únicamente relacionado con las características de los productos financieros, los costos de las tasas de interés o las asimetrías de información; sino que también estaría relacionado con la percepción sobre la necesidad de acceder a estas modalidades de financiamiento y con el desarrollo de capacidades gerenciales para identificar y aprovechar oportunidades de crecimiento empresarial mediante una adecuada gestión financiera.

Esto también se confirma con los resultados presentados en la encuesta de Micronegocios del DANE de 2019, entre los que se destacan en materia de los motivos de crear un negocio y sus fuentes de

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

financiación, los siguientes: El 74,1% han creado o constituido el negocio ellos solos; de estos, el 34,8% no tenían otra alternativa de ingresos, el 28,8% lo identificó como una oportunidad de negocio, 12,3% por tradición familiar o lo heredó, 10,7% para complementar el ingreso familiar o mejorar el ingreso, el 10,2% para ejercer su oficio, carrera o profesión, 1,9% no tenía la experiencia requerida, la escolaridad o capacitación y el 1,3% otro motivo.

En relación con la financiación, la misma referencia indica que la mayor fuente fueron los ahorros personales con el 61,2%, mientras que el 14,3% no requirió financiación. Un 10,1% se generó a partir de préstamos familiares y el 9,4% de préstamos bancarios.

De otra parte, se puede observar que la proporción de individuos en condición de pobreza monetaria y que solicitaron un microcrédito es de aproximadamente 65% (...); mientras que el porcentaje de personas vulnerables se ubica en cerca del 90%. Lo anterior podría estar relacionado con que precisamente esta es la población objetivo de las entidades microfinancieras que proveen microcréditos; es decir, las personas que están más expuestas a asimetrías de información y con baja educación financiera. No obstante, la población en condición de pobreza monetaria en Colombia se ubica mayoritariamente en zonas rurales (...). (Situación Actual e Impacto del Microcrédito en Colombia; Asomicrofinanzas – Banco de la República).

Frente a este panorama, el microcrédito viene jugando un rol fundamental para la inclusión financiera de las microempresas y las poblaciones vulnerables. Para finales de 2017, cerca de 3.3 Millones de adultos tenían microcrédito, lo que significó un aumento de 254 Mil adultos (8%) con respecto al año anterior (Situación Actual e Impacto del Microcrédito en Colombia; Asomicrofinanzas – Banco de la República).

Según Asomicrofinanzas, al cierre de diciembre de 2019 el saldo total de cartera de microcrédito de las entidades asociadas a este gremio registró un total de COP \$15,4 billones de pesos, atendiendo a 2.849.505 microempresarios mediante 2.078.598 operaciones de microcrédito y desembolsos acumulados de COP 9,7 billones de pesos (Informe de Gestión 2019 – Asomicrofinanzas).

En este sentido, las entidades sin ánimo de lucro especializadas en microcrédito vienen realizando un trabajo significativo llevando servicios crediticios, especialmente a los microempresarios y la población vulnerable, incluyendo los territorios rurales y rurales dispersos en donde la dispersión geográfica, la escasa cobertura en educación, la falta de documentación necesaria, la lejanía de las sucursales de las entidades financieras y los altos costos financieros, dificultan la formación de una cultura financiera y constituyen otra barrera que limita el acceso a los servicios y productos financieros.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



El otorgamiento del crédito a los microempresarios, por parte de las instituciones microfinancieras (IMF), se da mediante la implementación de diversas metodologías o mecanismos, que tienen como propósito un buen conocimiento del cliente y de la situación financiera de la unidad socioeconómica, con el fin de reconocer tanto las necesidades y requerimientos de crédito por parte de este, así como detectar los posibles riesgos en el otorgamiento y la forma de mitigarlos, de tal manera que estos riesgos se vuelvan controlables para la IMF (Quintero, 2016). (Situación Actual e Impacto del Microcrédito en Colombia; Asomicrofinanzas – Banco de la República).

Estas entidades se presentan como una importante alternativa frente a otras de financiamiento que pueden llegar a superar tasas del 300% EA, incluyendo prácticas informales e inseguras como el denominado “gota a gota”. No obstante, este tipo de entidades debe asumir costos y riesgos adicionales para lograr ofrecer sus servicios.

De la misma forma, partiendo de la amplia disparidad regional en materia de inclusión y acceso a servicios financieros en Colombia, es de vital importancia el desarrollo de nuevos productos y alianzas entre los programas de Gobierno con las entidades microfinancieras para ampliar la cobertura, especialmente en los municipios rurales, en donde la oferta de microcrédito es más escasa. Asimismo, se requiere generar un contexto propicio para promover la participación de nuevos actores que incrementen la oferta de financiamiento disponible para las microempresas.

El anterior panorama, visibiliza las limitaciones de la población pobre y vulnerable para avanzar en la generación de ingresos sostenibles en el tiempo a través de iniciativas productivas y empresariales que tengan el potencial de superar las dinámicas de subsistencia a través de su mejoramiento productivo, la generación de valor agregado, su inserción en las cadenas de valor a través de encadenamientos productivos, la conexión a mercados y los avances en formalización que posibiliten su crecimiento.

Asimismo, se plantean los retos y debilidades que tienen los micronegocios para crecer y consolidarse en el mercado y así aportar de mejor forma al crecimiento económico del país, generando mejores oportunidades de inclusión productiva para la superación de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de la población en situación de vulnerabilidad y la expansión de la clase media.

4.3 CAPÍTULO III: Compras Públicas

Las compras públicas representan más del 15% del PIB en Colombia y cubren una amplia gama de bienes y servicios que son compatibles con las actividades principales del segmento Mipyme. En 2014, la OCDE

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

identificó que en los países OCDE las compras públicas eran utilizadas como herramienta para alcanzar objetivos secundarios de política, que incluían el desarrollo del segmento Mipyme, lo cual evidencia el importante rol que puede jugar la contratación pública como impulsor del desarrollo empresarial de un país.

De acuerdo con el Observatorio Colombiano de Contratación Pública (OCCP)¹² Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, las compras públicas representan el 13% del PIB (\$110 billones). Entre enero de 2016 y julio de 2018, la participación de las Mipymes ha sido de 46% a nivel nacional y de 47% a nivel territorial, cifra que contrasta con que las Mipymes son el 99,6% del tejido empresarial del país. Los factores identificados como limitantes a la participación de las Mipymes son la asociación de la contratación pública con corrupción, la repartición de mercado y el exceso de trámites y barreras normativas

En este aspecto ACOPI realizó una investigación con respecto a la posibilidad de incluir a las Mipymes en las compras públicas como oportunidad de mercado, sin embargo, se evidenció que no se tiene el suficiente conocimiento acerca del proceso. Entre el 47% y el 46% de este segmento empresarial menciona no encontrarse preparado para lograr cumplir con las mínimas condiciones, adicionalmente el 27,7% de las Mipymes mencionan que no tienen la capacidad de responder con los volúmenes requeridos.

Los sectores top en los que se contrata a Mipymes son de servicios: 1) gestión, profesionales de empresa y administrativos, 2) edificación, construcción de instalaciones y mantenimiento, 3) políticos y de asuntos cívicos, 4) basados en ingeniería, investigación y tecnología, 5) educativos y de formación (OCCP, 2018).

Actualmente las Mipymes cuentan con ciertos beneficios en la contratación pública, tales como: 1) preferencia en caso de empate, 2) limitación de procesos¹³ menores a USD 125.000 y cuando 3 Mipymes manifiesten el interés de limitar el proceso.

El OCCP de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente menciona que es recomendable que las micro, pequeñas y medianas empresas empiecen su interacción con el Estado por medio de mecanismos más simples y expeditos como son los procesos de mínima cuantía.

¹² Contratación con el Estado: Nuevas oportunidades para las Mipymes, OCCP. Tomado de <http://www.occp.co/contrataci%C3%B3n-con-el-estado-nuevas-oportunidades-para-las-mipymes-2>

¹³ Licitación pública, selección abreviada o concurso de méritos

Como se evidencia en el Documento del Departamento Nacional de Planeación DNP sobre “Identificación y Obstáculos procedimentales para el acceso de las Mipymes a Compras Públicas” se identificó dentro de las entidades públicas encuestadas que una de las modalidades de contratación por la que más se adjudican procesos a las Mipymes son los de mínima cuantía (58%), sin embargo, de la misma manera se identificó que más de la mitad de las entidades públicas encuestadas (58%) no han limitado procesos de compras públicas exclusivamente a las Mipymes. De la misma manera, identificó que, pese a que el artículo 12 de la Ley 590 de 2000 establece que las entidades deben promover la participación de las Mipymes como proveedoras de bienes y servicios, un 83% de las entidades públicas encuestadas manifestaron no haber realizado programas o iniciativas para promover la participación de este tipo de empresas en procesos de compras públicas.

Por el lado de las empresas, la encuesta adelantada por el DNP también encontró que un 65% del total de empresas encuestadas manifestaron que la información sobre los procesos de compras públicas y cómo participar en ellos debe ser más clara. Así mismo, el 78 % de las empresas percibe que no es tan fácil participar en los procesos. A su vez se reafirma, que una de las modalidades de contratación en la que más participan las Mipymes encuestadas es mínima cuantía (48%).

En América Latina y el Caribe, los métodos innovadores de contratación están siendo utilizados en diversos sectores y mercados tanto para compras simples como complejas. El uso de mecanismos no tradicionales de contrataciones en la región responde a tres principales aspectos que han estimulado nuevas formas de contratación pública:

- La presencia y madurez de los órganos reguladores de la contratación pública¹⁴;
- El uso de tecnologías de la información¹⁵;
- Las mejoras en el control y supervisión de las contrataciones públicas¹⁶;

En América Latina las pequeñas empresas enfrentan muchas barreras cuando buscan contratos en los mercados públicos, tales como el gran tamaño de los contratos y el hecho de que las administraciones

¹⁴ El Gobierno de Colombia reconoce que la compra y contratación pública es un asunto estratégico por lo cual decidió crear Colombia Compra Eficiente por medio del Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011. El Decreto Ley 4170 reconoce la necesidad de: (a) crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del Sistema y generar mayor transparencia en las compras; y (b) tener una Entidad rectora que provea un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo.

¹⁵ Colombia posee un Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP

¹⁶ Procuraduría, Contraloría, Secretaría de Transparencia

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

públicas pueden fusionar contratos para reducir costos administrativos, dificultades en el acceso a la información sobre las oportunidades de adquisiciones, los complicados procedimientos para participar en mercados públicos, los requerimientos de alta calificación, la necesidad de proveer garantías de participar en licitaciones y la falta de estándares técnicos y de calidad desde las Pymes para competir en este mercado, entre otras (OCDE, 2019).

De acuerdo con un estudio del Índice de Políticas Públicas de Alianza del Pacífico y los países participantes de América del Sur 2019 OCDE/CAF, señalan que en América Latina y el Caribe, en su conjunto, las compras públicas representaron, en el 2014, un promedio de 7,7% del PIB y más de 20% del gasto gubernamental (OECD, 2016). Estas cifras son comparables al 12% del PIB y casi un tercio del gasto gubernamental en países miembros de la OCDE (OECD, 2018). El tamaño de este mercado y el rol directo que tiene el sector público en su conformación proporcionan una importante herramienta para que los gobiernos den prioridad a las Pymes y las adquisiciones, proporcionando un terreno de juego justo para la participación de las Pymes en la contratación pública, pero también ayudando a las Pymes a aumentar su calidad o productividad.

De igual manera en el mismo estudio demuestran que todos los países de América Latina tienen leyes y regulaciones que facilitan el acceso de las Pymes a las compras públicas, aunque cubren diferentes elementos. Se detalla que la mayoría de los países, salvo Chile y México, requieren o dan la posibilidad a las autoridades contratantes de dividir licitaciones en lotes, de manera que los licitadores más pequeños puedan participar.

México, en su portal de compras creado por el Gobierno Federal para proveer a las MIPYMES de información que permita vincular la oferta de productos y servicios, describen que las dependencias y entidades federales tienen el compromiso de promover acciones que propicien la proveeduría con micro, pequeñas y medianas empresas. Por ello, respetando los umbrales establecidos para los tratados de libre comercio firmados por el país, pueden llevar a cabo licitaciones públicas en las que únicamente pueden participar MIPYMES.

En Chile, por medio de su entidad ChileCompra y su plataforma www.mercadopublico.cl, que es la institución encargada de administrar el sistema de compras públicas de Chile, el sistema de compras públicas ofrece miles de oportunidades de negocio a empresas de todos los tamaños, especialmente la micro y pequeñas que duplican su participación en este mercado en comparación con la economía nacional, adjudicándose el 50% de los montos transados y ganando el 96% de los procesos licitatorios.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

En países como México, EEUU y Chile, existen sistemas de compras públicas para Mipymes que buscan facilitar el acceso a información, facilitar la participación en los procesos de compras, capacitaciones sobre normatividad del sistema y en desarrollo empresarial y en el caso de Chile, promover la asociatividad y solidaridad entre los empresarios.

En México y EEUU se definen adicionalmente, cupos mínimos en los presupuestos públicos federales, de 35% y 23% respectivamente. Los plazos de pago de las entidades públicas también están delimitados a 30 días en Chile y USA y a 20 días en México. Aunque en Chile no se ha definido el cupo mínimo para compras del estado a las Mipymes, en 2017 la participación de este segmento empresarial en las compras de ChileCompra fue de 59%.

En estos 3 países, el sistema de compras públicas interactúa con los empresarios a través de plataformas web, en donde se publicita la información de los procesos, los empresarios realizan sus postulaciones y se llega a la selección de empresas para realizar la compra.

Finalmente, tanto en México como en Chile, el sector público realiza eventos comerciales para que los empresarios conozcan la demanda de bienes y servicios del sector público y adicionalmente puedan exhibir sus productos y servicios.

Los requisitos exigibles a las empresas que contratan con el Estado son muchas veces una barrera de acceso para las Mipymes, particularmente para la Micro y la Pequeña. Los requisitos financieros de las convocatorias exigen indicadores que demuestren la capacidad de las empresas para corresponder a los montos que contrataría, incluyendo el capital de trabajo considerado como suficiente. Estos cálculos se realizan sobre los resultados financieros de las vigencias anteriores.

En este contexto existen Mipymes con las capacidades productivas pero sin el capital de trabajo suficiente para concursar y ganar. Esta situación puede excluir a las Mipymes que cuentan con la idoneidad y la capacidad productiva, pero no cuentan con el capital de trabajo, de acceder a contratos y financiar las necesidades de capital con cargo a los contratos que firmará.

De otra parte, la asociatividad empresarial es una herramienta para promover la participación de las Microempresas en las compras públicas. En este sentido, promover los contratos de cooperación empresarial, los consorcios y las uniones temporales entre Mipes facilitando su participación efectiva en las convocatorias es una oportunidad para generar oportunidades en ese mercado.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

De acuerdo con lo anterior, el proyecto de Ley propone facilitar el acceso de las Mipymes a la modalidad de contratación de mínima cuantía, la limitación de estos procesos a Mipymes, define la posibilidad de establecer criterios diferenciales a favor de las Mipymes en los procesos de contratación pública, amplía el ámbito de aplicación de las medidas de compras públicas a entidades que hoy están excluidas, establece la creación de un sistema de información e indicadores para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas y define la inclusión de factores de desempate en los procesos de contratación pública que priorizan este segmento.

4.4 CAPÍTULO IV: Acceso al Financiamiento

Los emprendedores en general encuentran que las dificultades de acceso a recursos financieros aparecen siempre entre los asuntos prioritarios que impiden el desarrollo de sus negocios o emprendimientos. Según la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT) de la industria manufacturera, el 19% de las empresas innovadoras y potencialmente innovadoras consideraron el acceso a financiamiento como uno de sus principales obstáculos para innovar (EDIT, 2017- 2018). Igualmente, en el sector servicios y comercio, la dificultad en el financiamiento externo es calificada de alta importancia por el 32% de las empresas (EDIT, 2017-2018).

Dicho obstáculo afecta principalmente a las Mipymes, a los pequeños productores agropecuarios, a los nuevos emprendimientos y a los emprendimientos en sectores modernos, donde los niveles de riesgo son mayores y los colaterales son menos tangibles (Consejo Privado de Competitividad, 2014). El inadecuado acceso al financiamiento es uno de los principales obstáculos que enfrentan las empresas para crecer e innovar, especialmente en países en desarrollo como Colombia (UNCTAD, 2012).

De otra parte, a pesar de ser una problemática generalizada en los procesos de emprendimiento, Colombia tiene importantes retos que resolver en materia de financiamiento. Muchos emprendedores no tienen acceso a servicios de financiamiento o deben enfrentarse a altas tasas de interés y excesivos requerimientos de colateral. Esto se debe en parte a la existencia de fallas de mercado relacionadas con problemas de información, costos de transacción, y carencia de colateral.

En todas las etapas de emprendimiento hay una necesidad constante de gestionar fuentes de financiamiento. Respecto a esto, en las primeras fases del proceso emprendedor, donde el riesgo es elevado y la incertidumbre de sostenibilidad es mayor, la dinámica emprendedora ha mostrado como primera fuente de financiamiento a la familia, los amigos o recursos propios.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

No obstante, estas fuentes tienen como utilidad primaria la realización de sus primeras actividades empresariales y no constituyen una fuente importante de apalancamiento en el proceso de expansión en el mercado por lo cual esta primera fuente, no siempre disponible, no es suficiente para su desarrollo, por lo que resulta indispensable que el mercado pueda sostener una oferta disponible de financiación para los emprendedores. A la luz de la realidad expuesta, los actores financieros juegan un rol crucial, pues deben crear nuevos instrumentos que permitan llegar efectivamente a los emprendedores dinámicos, con el fin de participar en sus procesos de crecimiento hacia adelante. (Fajardo, R et al, 2017, p.16).

De la misma manera, la generación de alternativas de financiación como las redes de Ángeles Inversionistas o Fondos de Capital de Riesgo son necesarias, aunque estas iniciativas ya existen no han cobrado tanta fuerza para cubrir las necesidades de muchos emprendimientos.

Aunque la banca tradicional es el mecanismo de financiamiento más conocido, no suele ser el más idóneo para financiar las etapas iniciales de un emprendimiento. Las limitaciones de acceso a financiamiento no sólo están en los créditos, sino que se han trasladado a otros servicios como la cuenta corriente y los microcréditos, conllevando al emprendedor acceder a estos servicios a título propio, en tanto la unidad productiva adquiere historial (Vesga R., et al. (2017).

Por otra parte, en el país se registran bajos porcentajes de emprendimientos que utilicen instrumentos de financiación basada en activos. La utilización de estos instrumentos es menor en pymes. Según la ANIF, en promedio solo 4% de las empresas pequeñas acceden a leasing, mientras que las empresas medianas del sector servicios son quienes, en promedio, más acceden a este (10%). En el caso del factoring, nuevamente las empresas pequeñas son quienes menos uso hacen de estos instrumentos alternativos de financiación, mientras que las empresas medianas del sector se comercio son quienes, en promedio, más lo utilizan (sólo 6%) (ANIF, 2018).

Los emprendedores se ven enfrentados a fuertes requerimientos de garantías y colateral para acceder a crédito. El 91,7 % de los préstamos a Mipymes en Colombia exigen colateral, muy por encima de países más desarrollados como Chile (68,1%) y Reino Unido (31%) (OCDE, 2018). Una alternativa es facilitar mecanismos de crédito sin garantía (colateral) o un mecanismo garantías especiales, así como fortalecer el uso de la ley de garantías mobiliarias para emprendimientos.

A su vez, se presentan importantes vacíos en la cadena de financiamiento para el emprendimiento, especialmente en las etapas tempranas de creación por ser percibidas de alto riesgo (Vesga et al., 2017). Esto debido a su etapa de desarrollo, tamaño, falta de soporte de capital y en ocasiones la naturaleza

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

misma de su producción, como puede serlo en el desarrollo de software o creaciones artísticas, que no poseen historial de valoración de riesgo en el sistema financiero tradicional en Colombia. Los bancos prefieren entonces destinar los créditos a organizaciones más grandes y con capacidad más amplia para cumplir con sus obligaciones (Guerrero, 2001).

De otra parte, las restricciones en el sistema financiero bancario son uno de los principales factores que impiden a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) crecer y sostenerse en el tiempo (Sanchez, 2007). Esto representa una importante problemática para el país, considerando que en Colombia el crédito bancario es la principal fuente de financiamiento para estas empresas (55%), seguido por el financiamiento de proveedores (15%) (ANIF, 2018).

En el país aún existen importantes barreras del sistema bancario tradicional para emprendedores y Mipymes evidenciado por ejemplo en el bajo acceso que tienen al crédito; del total de nuevos préstamos otorgados por la banca, sólo el 21,6% están destinados para Mipymes (OCDE, 2018).

Adicionalmente, se evidencia una baja participación en la distribución de la cartera dirigida a Mipymes. En la mayoría de los países con estado de desarrollo económico superior al de Colombia, las Mipymes tienen una significativa participación en las carteras; superior al 50%, mientras que en Colombia es del 25,5% (OCDE, 2018). Por otra parte, el 22% de los créditos para Mipymes en Colombia son de corto plazo.

En cuanto a tasas de interés, en Colombia se observan tasas para las Mipymes que duplican las de Chile y pueden llegar a ser hasta tres veces las observadas en países como Suiza, Reino Unido y China (OCDE, 2018). Además, estas tasas a Mipymes presentan un spread frente a la tasa de política monetaria que ha crecido desde 2013 (Banrep, 2017).

Adicionalmente, existen desventajas frente a las empresas grandes cuyas condiciones de acceso a financiamiento son más flexibles por parte de las instituciones financieras. En Colombia, las tasas de interés establecidas para las Mipymes son aproximadamente el doble de las tasas fijadas para las grandes empresas y esta diferencia ha venido aumentando en los últimos cinco años. El spread está muy por encima de países desarrollados como Reino Unido, Estados Unidos, Suiza e incluso Chile (OCDE, 2018).

Este spread entre tasas de interés para Mipymes y grandes empresas se fundamenta en la composición que desean tener las instituciones financieras por los altos costos de recolección de información, el reducido volumen de financiación externa y alta riesgo de fracaso (OCDE, 1997). Sin embargo, no resolver la rigidez que impone esta situación puede restringir el crecimiento económico por la dinámica que dan

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

las Mipymes a las economías en términos de PIB y empleo. De esta manera, se identifican oportunidades de mejora tanto para la generación de crédito, la composición de la cartera de crédito y las condiciones a las que se accede a financiación en Colombia.

De otra parte, en materia de inclusión financiera, el Microscopio Global 2018 ubica a Colombia en el primer puesto, considerándolo como el país con mejor desempeño. Así mismo, los indicadores muestran importantes avances en este sentido entre los cuales se pueden destacar los siguientes: 100% de municipios con al menos un punto de acceso; un crecimiento de 20 puntos porcentuales en los últimos 8 años en el indicador de inclusión financiera, que a junio 2018 mostró que el 80,8% de la población adulta tiene al menos un producto financiero; y más de 21 millones de microcréditos desembolsados por un valor cercano a los 71 billones de pesos entre el 2008 y el 2017.

Sin embargo, los avances también han venido develando la magnitud de los retos: en Colombia cerca de 6 millones de adultos están excluidos del sistema financiero; en el mundo esta cifra asciende a 2 billones de personas, más de la mitad de la población adulta. Así lo entendieron más de 193 naciones que en el 2015 adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con una visión del mundo a 2030 que vincula de manera decidida la inclusión financiera: de los 17 ODS, 7 referencian la inclusión financiera como un instrumento capaz de impulsar el crecimiento económico y promover la inclusión social de hogares y empresas, especialmente de los más desatendidos.

De otra parte, en el Informe Especial de Inclusión Financiera del Banco de la República para el primer semestre de 2018 se señala que de los 1.122 municipios del país hay presencia de los Establecimientos de Crédito –EC- en 833 (74,2%) y que, si no se toma en cuenta al Banco Agrario, el número se reduce a 394 (35,1%). Este informe también señala que la mayor concentración de microcréditos se encuentra en las regiones menos productivas y que son probablemente estas regiones las menos atractivas para la banca convencional, existiendo aún regiones de bajos ingresos a las que el microcrédito no ha logrado llegar.

Se plantea que existe una amplia disparidad regional en materia de inclusión y acceso a servicios financieros en Colombia y que “el grado de acceso a servicios financieros a nivel local no solamente está asociado a condiciones económicas locales (por ejemplo, al riesgo de crédito municipal) sino también a otros elementos sociales. En este sentido, el éxito de una política de desarrollo financiero en Colombia descansa, entre otros factores, en la capacidad de establecer tanto condiciones financieras como socioeconómicas propicias a nivel local”.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

A esto se suman las altas tasas de interés asumidas por los usuarios de servicios microfinancieros, quienes comparativamente acceden a servicios del crédito con una tasa promedio de 42% EA, frente a tasas para la modalidad de créditos de consumo y ordinarios que para este año no llegan al 30% EA. Lo anterior, lo explican las entidades microcrediticias en los costos y riesgos adicionales asumidos para poder brindar el servicio y teniendo en cuenta que otras opciones (en algunos casos informales) de financiamiento pueden llegar a superar tasas del 300% EA, incluyendo además condiciones de inseguridad para los usuarios y prácticas informales como el denominado “gota a gota”.

Para el caso de las Microempresas, lo anterior está relacionado con los costos adicionales que deben asumir las entidades microfinancieras para llevar sus servicios a zonas de difícil acceso y alto riesgo, así como con los costos adicionales en los que incurren frente a la necesidad de brindar acompañamiento complementario para el desarrollo empresarial con el objetivo de reducir los riesgos e incrementar el éxito en los resultados de las empresas que utilizan el servicio.

Al respecto, el Artículo 39 de la Ley 590 de 2000, establece la función del Consejo Superior de Microempresa para autorizar a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice dicho Consejo, no repuntándose tales cobros como intereses.

Con estos honorarios se remunera la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con las actividades empresariales, así como las visitas que se realizan para verificar el estado de la actividad empresarial; y con las comisiones, se remunera el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación.

En este aspecto, es importante señalar que existen programas de Gobierno en los que se invierten importantes recursos para fortalecer las capacidades empresariales mediante acompañamiento in situ y asistencia técnica para fortalecer las capacidades de las microempresas, por lo que articular los esfuerzos de las microfinancieras y los programas de gobierno podría ser una oportunidad para reducir los costos de sus servicios para los empresarios, especialmente en el microcrédito empresarial, los cuales terminan viéndose reflejados en las tasas de interés.

No obstante lo anterior, también es importante desatacar que Banca de las oportunidades ha señalado que las microempresas y pymes se “autoexcluyen” del sector financiero. (...) solo el 15% de los microempresarios y el 40% de las pymes solicitan crédito al sistema financiero y en la mayoría de los casos le es concedido en el plazo y el monto solicitado.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

Así mismo, los resultados de la primera medición de la Gran Encuesta de Microempresas 2018 de la ANIF se encuentra un sector microempresarial con: i) acceso al crédito inferior a 20% del total (por debajo de 45% reportado por las Pymes), ii) capacidad de ahorro de aproximadamente 30% del total, donde cerca de la mitad se mantiene por fuera del sistema financiero; iii) marginal capacidad de diversificación de mercados (cerca de 95% de las microempresas solo vende en su ciudad); iv) muy leve percepción de beneficios de la formalidad; y v) bajo nivel de competencias del microempresario (44% solo tiene hasta educación secundaria) y poco uso de herramientas contables (cerca de 60% del total de empresarios del sector dice no llevar contabilidad).

Es importante resaltar que desde la Unidad de Proyección Normativa y de Estudios de Regulación Financiera vienen acompañando la idea de que es necesario dinamizar la financiación del emprendimiento en Colombia. En ese sentido, desde la URF se ha avanzado, por un lado con la creación de la actividad de financiación colaborativa (crowdfunding) en 2018¹⁷, año en el cual también se expidió la reglamentación del uso de herramientas tecnológicas para el desarrollo de la actividad de asesoría en el mercado de valores¹⁸ y la autorización a los establecimientos de crédito a realizar inversiones Fintech¹⁹; y en 2020 con la expedición de reglas específicas simplificadas para productos financieros inclusivos²⁰.

También, recientemente la agenda regulatoria de la Unidad se ha enfocado en dinamizar las transacciones electrónicas, para lo cual se está trabajando en adecuar la regulación del sistema de pagos de bajo valor, arenero (sandbox) del regulador, identidad digital y banca abierta (open banking), entre otros temas. En paralelo, el Gobierno Nacional ha fortalecido las herramientas con las que cuentan las autoridades financieras, con el fin de aumentar su capacidad de reacción a los cambios que se presenten en los mercados, identificar nuevas fuentes de riesgo y, en general, tener un marco institucional adecuado para acompañar la transformación financiera.

Lo anterior demuestra que la atención al problema de la falta de recursos por parte de los emprendedores no solo se está identificando desde el proyecto de ley en cuestión, sino que existe desde el Gobierno Nacional la decisión de acompañar una serie de herramientas que permitan facilitar y garantizar el acceso

¹⁷ Decreto 1357 de 2018

¹⁸ Decreto 661 de 2018

¹⁹ Decreto 2443 de 2018

²⁰ Decreto 222 de 2020

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

al recurso económico para los emprendedores apoyando el financiamiento a través de medios sencillos y más económicos.

Frente a los demás países de la región, el estudio Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento en América Latina 2019, muestra que uno de los grandes desafíos que tiene el ecosistema de emprendimiento es la dificultad en la consecución de recursos económicos por parte de los emprendedores. De acuerdo con el ranking que ellos elaboran²¹, Colombia ocupa el puesto 6 a nivel regional con un puntaje de 27 puntos sobre 100, y a nivel mundial se ubica en el puesto 54 sobre 64 países analizados, lo cual demuestra que en este frente se debe trabajar y enfocar mucho el Estado, pues claramente no se está atendiendo una de las necesidades más importantes y que más afecta a los emprendedores en nuestro país. Confirmando lo anterior, en el reporte global sobre emprendimiento que elabora el GEM para el año 2019, Colombia arrojó un puntaje de 3.2 sobre 9 en acceso al financiamiento por parte del emprendedor, lo cual ubica a Colombia en el puesto 47 sobre 54 países analizados.

Teniendo claro lo anterior, en este proyecto de ley buscamos a través de distintas medidas poder ayudar a resolver la situación anteriormente indicada, y poder facilitar al emprendedor la consecución del recurso. Si bien tenemos un capítulo que trata sobre aspectos puntuales de acceso al financiamiento, es importante anotar que en los demás capítulos establecemos medidas que buscan garantizar el acceso de los recursos por parte de los emprendedores, o se busca reducir las cargas y costos tributarios a los que se tienen que enfrentar los emprendedores, con el fin de facilitar el movimiento de caja de los emprendimientos, y así evitar que tengan que solicitar préstamos o tenerse que endeudar para poder lograr la obtención de recursos.

Se parte de una propuesta concreta para la modificación del artículo que crea el Fondo Nacional de Garantías con el objetivo de posibilitar que a través del Fondo se puedan garantizar inversiones de riesgo en emprendimientos, y así lograr movilizar un mayor número de recursos para el ecosistema. Esto posibilitará el contar con más recursos que pueden destinarse a facilitar la consecución de recursos económicos por parte de los emprendedores a través de créditos blandos, inversiones por parte de Fondos de Capital Privado o inversiones a través de mecanismos innovadores tales como Fintech o crowdfunding. Igualmente, Se propone la necesidad de establecer un seguimiento a las comisiones y honorarios que cobran las entidades y cooperativas que ofrecen microcréditos en el país

²¹ https://prodem.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/11/IDE_Informe-PRODEM-2019-VF.pdf

Asimismo, se plantea la adecuación del pago en acciones, buscando facilitar la contratación de personas por parte de los emprendimientos, a un costo menor y garantizando un compromiso del trabajador con la empresa, pues el salario de esta persona se podrá pagar en acciones, motivando el desempeño por parte de este trabajador, pues de ese esfuerzo y trabajo dependerá el pago en acciones que reciba.

De otra parte, se propone promover las donaciones de la empresa privada para financiar programas de iNNpuls Colombia, facilitando la consecución de recursos por uno de los principales actores del ecosistema de emprendimiento, y en ese sentido, poder apoyar a los emprendedores nacional con más recursos más programas y más asistencia técnica.

4.5 CAPÍTULO V: Marco Institucional

A nivel teórico, se ha identificado ampliamente la relación entre emprendimiento y productividad a nivel país (Acs et al, 2012; Shane, 2009; Van Stel et al, 2005; entre otros). Un estudio muy reciente de Lafuente et al (2020), cuyo análisis abarca 45 países (tanto desarrollados como en desarrollo) identifican el impacto del emprendimiento a nivel país (medido a través del sistema nacional de emprendimiento) en la mejora de la productividad total de los factores al aumentar los efectos del emprendimiento kirzneriano y schumpeteriano.

Otros autores (Prieger et al, 2016, citado en Lafuente et al, 2020), encuentran evidencia del efecto de los sistemas de emprendimiento en la PTF (Productividad total de los factores), el cual depende del tipo de emprendimiento que se promueva (innovador o de bajo nivel agregado). La PTF está relacionada directamente vinculada con el cambio tecnológico y este a su vez con la innovación y el emprendimiento.

Esto quedo establecido en la Política de Desarrollo Productivo de Colombia, en donde se identifican los determinantes de la productividad y se ubica al emprendimiento y la innovación como determinantes de la productividad del país, dentro del conjunto de determinantes del ámbito de la unidad productiva.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

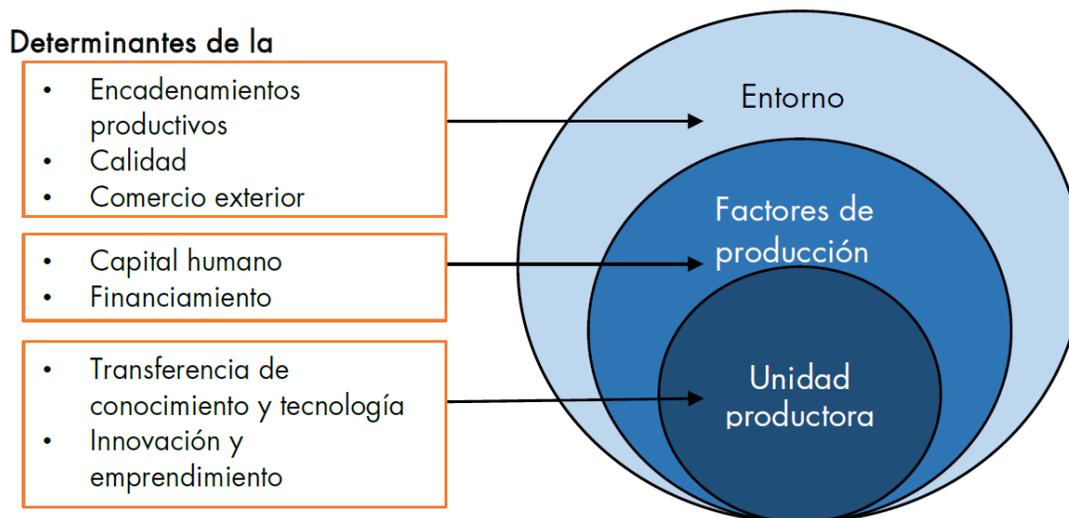
Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

Gráfico 1. Determinantes de la productividad por nivel de acción



Fuente: DNP, Conpes 3866 de 2016.

En estudios recientes, se ha intentado analizar el impacto de las instituciones (organismos, agencias y otros instrumentos del gobierno) así como el impacto de las políticas de emprendimiento en la productividad. El trabajo de Dell & Acemoglu (2010) destaca cómo en América Latina, las diferencias intra-país son más importantes que las diferencias entre países, al encontrar que la eficiencia productiva de los países está determinada en buena parte por las instituciones locales, ya que un país con instituciones locales que generen ineficiencias exhibirá un menor ingreso nacional y mayor desigualdad en su interior, “La producción agregada se reduce directamente, debido a la presencia de estas regiones de bajos ingresos, e indirectamente, porque la baja demanda de las regiones más pobres conducirá a un tamaño de mercado más pequeño para las nuevas tecnologías, lo que desalienta la adopción de tecnología a nivel nacional”.

En el reciente estudio publicado en el año 2019 por la OCDE y la CAF sobre las políticas para pymes²² se reconoce que Colombia ha realizado esfuerzos considerables para la creación de un marco institucional sólido para la política PYME, así como para el establecimiento de mecanismos de coordinación y consulta para garantizar los diálogos de política a escala Nacional y regional. No obstante, se plantea que en los

²² América Latina y el Caribe 2019. Políticas para pymes competitivas en la alianza del pacífico y países participantes de américa del sur.

ejercicios de planeación estratégica de los próximos años, es importante analizar *los resultados alcanzados hasta el momento y evaluar la eficacia de los instrumentos existentes*.

Lo anterior resulta fundamental, particularmente para mejorar la articulación y simplificar el funcionamiento del sistema de apoyo al emprendimiento y el desarrollo empresarial. . Es relevante facilitar la participación del sector privado buscando que el diálogo entre el sector público-privado y nación-región se traduzca en la inclusión de las recomendaciones y propuestas durante el diseño, implementación y evaluación de la política pública y de sus instrumentos para el apoyo de este segmento de empresas.

Para ello, es necesario eliminar duplicidades y colisiones, así como evitar la proliferación de agendas paralelas, racionalizando la estructura organizativa de las diferentes instancias de coordinación que cumplen objetivos de apoyo, consulta y diálogo público/privado en el diseño de políticas públicas con alcance Nacional y Territorial.

Teniendo en cuenta lo anterior, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, se definió la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado y de la gestión pública para promover el desarrollo económico del país. Puntualmente, el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019 se estableció que “la programación presupuestal debe orientarse a resultados, promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía”.

En respuesta a estas necesidades, entre otras iniciativas, el Departamento Nacional de Planeación junto con la Consejería Presidencial para la Gestión Público Privada desarrollaron la metodología de “Articulación para la Competitividad (ArCo)”. A través de esta metodología se adapta de forma ex - ante e iterativa el análisis de eficiencia, gobernanza y funcionalidad propuesto por el Banco Mundial (2015) en su estudio de Análisis de Gasto Público, con el fin reducir la atomización de recursos y esfuerzos al mejorar la planeación y coordinación de la oferta institucional.

Esta iniciativa identificó que el portafolio de instrumentos con énfasis en emprendimiento, desarrollo productivo y ciencia, tecnología e innovación consta de 537 instrumentos y es ofrecido por 67 entidades y que existe alta concentración y atomización de instrumentos (265 instrumentos reportaron tener presupuestos inferiores \$1.000 millones) y baja regionalización (82% de los instrumentos no contemplan diferencias territoriales). Uno de las principales conclusiones es entonces la duplicidad de instrumentos y baja articulación entre entidades públicas.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

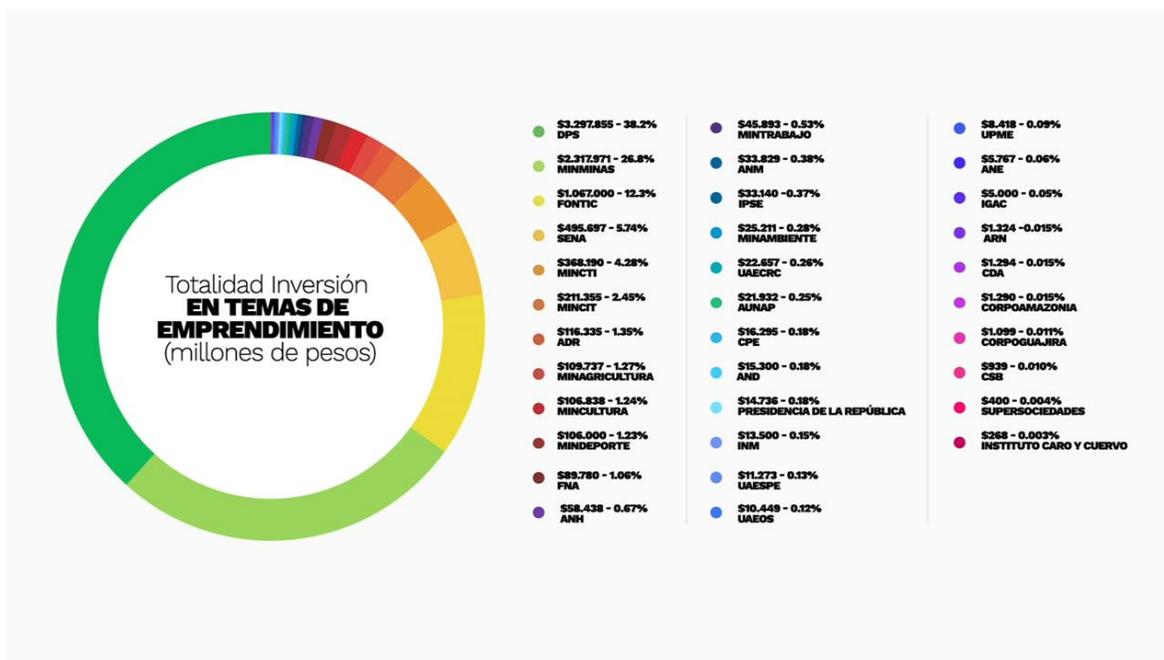
Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

Adicional a lo anterior, en un estudio efectuado por iNNpulsa Colombia frente al Presupuesto General de la Nación para el año 2020, se encontró que el presupuesto de inversión del eje de emprendimiento ascendía a un total de 13.1 billones de pesos, y de acuerdo a un análisis efectuado frente al presupuesto de cada una de las entidades que aparecen detalladas en el presupuesto general de la Nacional se evidenció lo siguiente²³:



Lo anterior permite afirmar que por parte del Gobierno Nacional existen muchas entidades que ejecutan y administran recursos de emprendimiento, lo cual conlleva a que indudablemente existan duplicidades, mala focalización de recursos, inadecuado énfasis de los mismos, poca segmentación y un alto número de instrumentos y programas que no generan un impacto deseado dentro del ecosistema nacional de emprendimiento.

Por otra parte, en lo que se refiere a instancias institucionales, existe el Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes, el cual fue creado a través de la Ley 590 del 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, con el

²³ Tomado de iNNpulsa Colombia.

objetivo de promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas y está conformado por los consejos superiores de microempresa y pyme, y los consejos regionales de Mipymes.

En particular, la Ley 905 de 2004 estableció el marco institucional para la política de Mipymes y definió el alcance de la misma. La ley actualizó la definición de Mipymes, asignó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) el mandato para el desarrollo de la política de Mipymes e instituyó el “Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYMES”. Dicho Sistema está integrado por diferentes actores públicos, relacionados con la política para este segmento empresarial, y representantes del sector privado y academia; y busca propiciar un diálogo permanente entre los diferentes actores en torno al análisis, definición e implementación de políticas e instrumentos de apoyo y consolidación de Mipymes.

Asimismo, se encuentra el Sistema Nacional de Competitividad, que fue creado mediante el Decreto 2828 en agosto de 2006, en desarrollo de las recomendaciones del Conpes 3439 publicado el mismo año. Posteriormente, el artículo 172 de la [Ley 1955 de 2019](#), por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, creó el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), generando un cambio al Sistema Nacional de Competitividad. Con este Sistema se pretende orientar normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que prevén y promueven la puesta en marcha de una política de innovación y competitividad.

Este sistema se originó con el principal objetivo de coordinar las actividades de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas necesarias para fortalecer la posición competitiva del país en los mercados interno y externo. Dicho Sistema es dirigido por el Presidente de la República.

Por su parte, la Ley 1014 de 2006 estableció un marco institucional específico de apoyo al emprendimiento y se definieron medidas para la promoción y desarrollo del mismo.

Dentro del marco institucional se definió la Red Nacional de Emprendimiento con el objeto de establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento, integrada por actores públicos y privados. A su vez, se establecieron las Redes Regionales de Emprendimiento como instancias a nivel departamental, con el objeto de establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento, ser articuladoras de organizaciones que apoyan acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo en el país y desarrollar acciones conjuntas entre

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales, entre otras²⁴.

Bajo este contexto, la Ley 1450 de 2011 en su Artículo 33 planteó que:

Las Comisiones Regionales de Competitividad coordinarán y articularán al interior de cada departamento la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad, de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

No obstante, y a pesar de los esfuerzos realizados a la fecha para institucionalizar el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y mejorar la capacidad de articulación entre los diferentes actores que lo integran, incluyendo las Comisiones Regionales de Competitividad-CRC, continúa presentándose descoordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales, entre el sector público y el privado, y entre diferentes entidades del orden nacional. En general, se percibe que no hay claridad sobre las responsabilidades de cada actor, incluyendo quién se encarga de coordinar los distintos temas y actores. Tampoco se ha definido quién realiza seguimiento y evaluación de estas políticas y bajo qué lineamientos (Eslava, Meléndez y Perry, 2013).

En efecto, la política de desarrollo productivo señaló que, en ocasiones, no son claros los roles de cada entidad, existe duplicidad de programas y ausencia de coordinación en los enfoques y operación de los mismos. Esto genera ineficiencias, pérdida de foco, debilita el monitoreo por parte de las instancias encargadas de la formulación y limita la disponibilidad de información agregada para analizar los resultados de las intervenciones y decidir sobre la continuidad, eliminación o transformación de los mismos. (CONPES 3866 de 2016).

Igualmente, existen múltiples instancias de diálogo a nivel nacional y regional, que generan duplicidad, desarticulación y baja efectividad, y que en algunos casos responden a disposiciones normativas que ya han perdido vigencia. Lo anterior, hace necesario realizar ajustes normativos en beneficio de las Mipymes

²⁴ Artículo 7 de la Ley 1014 de 2006

y del emprendimiento, y de la promoción de un diálogo permanente y efectivo entre el sector público y el privado, y del nivel nacional con el regional, siempre reconociendo las realidades territoriales.

De acuerdo con lo anterior, es importante señalar que en los últimos años, las Comisiones Regionales de Competitividad – CRC han tenido una participación territorial más dinámica que los Consejos Regionales de Mipymes, y que el ejercicio realizado con estas Comisiones ha demostrado mayor capacidad para garantizar el diálogo efectivo de políticas públicas entre el sector privado, la academia y los Gobiernos Nacional y Territoriales, dada la dinámica reciente del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y la participación de las CRC en las diferentes instancias del Sistema e incluso al contar con un Comité Técnico específico para los temas regionales, en el que se discuten asuntos de prioridad para la competitividad y productividad regional.

En este sentido, en el libro compilatorio publicado en 2018 sobre desafíos para las políticas de fomento para las Mipymes²⁵ se resalta que para el caso colombiano existe un problema de coordinación, con lineamientos e instancias de coordinación poco eficientes con una baja capacidad de orientación y existencia de múltiples iniciativas públicas que tratan de cubrir con mayor o menor nivel de éxito las necesidades del sector de las Mipymes.

De acuerdo con lo anterior, se considera pertinente establecer en el proyecto de ley las directrices necesarias para que se mejore el funcionamiento, la eficiencia y la efectividad del diálogo entre las entidades que trabajan por el fortalecimiento del emprendimiento y de las Mipymes, en el sector público, privado y la academia; simplificando su estructura organizativa, flexibilizando la normatividad vigente, facilitando la interlocución entre dichas entidades e instancias y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, y mejorando la integración en el nivel territorial, para posibilitar una interlocución más integral entre todos los actores.

Por lo anterior, uno de los artículos que componen este capítulo de institucionalidad busca unificar las fuentes de recursos de emprendimiento en una sola entidad, la cual será iNNpuls Colombia, con el fin de evitar duplicidades, destinar mejor el recurso público, y fomentar y apoyar el emprendimiento desde un solo lugar, para así lograr una mejor articulación con el sector privado y poder prestar mejores y más herramientas a los emprendedores del país.

²⁵ MiPymes en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. CEPAL y Unión Europea 2018; Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas: Políticas e instituciones de fomento en Colombia, Gómez Restrepo, Hernando José y Borda Esquivel, Santiago.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

De igual manera, este artículo busca integrar al Patrimonio Autónomo Colombia Productiva (Antes conocido como Programa de Transformación Productiva – PTP) a iNNpulsa Colombia con el fin de fortalecer la institucionalidad en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, mejorar la coordinación y la cooperación²⁶, aumentar la eficiencia en el gasto público y efectividad en el acceso a financiamiento y promover la construcción de sinergias y el desarrollo de mejoras en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de instrumentos de apoyo al emprendimiento, la innovación, la transferencia y apropiación de tecnologías y la productividad.

A través de esta integración, se podrá avanzar en la incorporación de buenas prácticas de referentes internacionales²⁷, facilitar el direccionamiento estratégico desde el MinCIT y fomentar la provisión de un servicio integral a los usuarios (emprendedores, empresarios, gremios y regiones). En este escenario, se contaría i) con una ruta única de atención al emprendedor (con una oferta sistémica en términos de mentalidad y cultura, capital semilla para estructuración de planes de negocio, recursos y mentorías para aceleración y el crecimiento empresarial, comunidad de emprendedores - CEmprende, Aldea, acceso a inversión y financiación, entre otros), ii) una respuesta más efectiva a las necesidades y demandas tanto sectoriales como regionales (vinculadas a las vocaciones productivas y encadenamientos productivos priorizados), soportada en la integración de los planes de negocios y el conocimiento sectorial de Colombia Productiva y en los instrumentos de innovación empresarial de iNNpulsa Colombia (fortalecimiento de clústeres, innovación abierta, emprendimiento corporativo y escalamiento); iii) una estrategia de mejoramiento de productividad y de apropiación de tecnología producto de la fusión o articulación de diferentes iniciativas que vienen siendo ejecutadas por iNNpulsa Colombia y Colombia

²⁶ Tal como lo plantean Crespi, Fernández-Arias & Stein (BID, 2014), “En general, los responsables de la gestión de las agencias públicas que participan en las Políticas de Desarrollo Productivo, desde ministerios hasta agencias especializadas, no tienen los incentivos adecuados para cooperar. En lugar de resolver las prioridades de otras agencias, prefieren centrarse en las propias.”

²⁷ Por ejemplo, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), entidad dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que tiene como propósito articular en forma colaborativa ecosistemas productivos y sectores con alto potencial para proyectar a Chile hacia la nueva economía del conocimiento y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), que promueve **la innovación y el desarrollo tecnológico** de las empresas españolas. Las nuevas facilidades y ajustes propuestas por la presente Ley le permitirían a iNNpulsa Colombia desarrollar nuevos vehículos de financiamiento y atender proyectos de I+D+i que en estos momentos no están siendo cubiertos por ninguna entidad, teniendo como referente los aprendizajes y buenas prácticas del CDTI.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER050627



GD-FM-009.v20

Productiva (fábricas de productividad, SBDC, Centros de Transformación Digital Empresarial -CTDE, Programa N.EX.T, programa de apropiación tecnológica, programa de apoyo a Centros de Desarrollo Tecnológicos e Innovación, Centro de la Cuarta Revolución Industrial, entre otros).

La anterior propuesta, se soporta no solo en los resultados y recomendaciones generadas por ArCo, para la optimización y la articulación de la oferta nacional en competitividad e innovación (facilitando el acceso a los usuarios, organizando y reduciendo la oferta de instrumentos y entregando una respuesta unificada del sector que contemple las particularidades regionales), sino también en diferentes estudios y análisis que han planteado alternativas similares previamente.

En primer lugar, el Análisis de Gasto Público, en Ciencia, Tecnología e Innovación (Banco Mundial, DNP, 2015) encontró que *“existe una superposición de los programas del sector Comercio, Industria y Turismo dirigidos a promover el mejoramiento de los negocios existentes. En el caso del Programa de Transformación Productiva (PTP) y la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNpuls), adscritos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), esta duplicidad de programas corresponde al 100% y al 46%, respectivamente. Esto resalta la necesidad de articular instrumentos de fortalecimiento empresarial y mejorar la eficiencia del gasto en estos programas. Adicionalmente, son las empresas jóvenes y pequeñas las que se ven más perjudicadas por la superposición y complejidad de los programas de apoyo, ya que su capacidad para absorber información es más limitada.”*

Por último, el estudio realizado por Tarana (2018) expone que *“los Programas Transformación Productiva (hoy Colombia Productiva) e iNNpuls Colombia, que hasta el presente han diseñado e implementado programas de innovación distintos, pero con superposiciones en algunos casos, sean redirigidos temáticamente. El Programa de Transformación Productiva (PTP) sería el encargado del diseño estratégico de programas sectoriales de extensionismo mientras que iNNpuls Colombia se encargaría del diseño de los demás programas de innovación orientados a la demanda, respondiendo a dinámicas de tracción de mercado. Esta recomendación se basa en la convicción de que Colombia necesita urgentemente más programas de extensionismo y para este fin el conocimiento sectorial del PTP resulta de gran valía. En el futuro, una vez los programas de extensionismo sectoriales sean establecidos y funcionales, se podría contemplar una potencial fusión del PTP e iNNpuls Colombia.”*

Siguiendo en la misma línea, numerosas agencias de emprendimiento e innovación alrededor del mundo tienen un enfoque que se extiende a la productividad y competitividad, debido a la fuerte relación que existe entre estos factores y el desarrollo empresarial. Esto se ve demostrado a continuación a través de una tabla comparativa de entidades y sus respectivas funciones.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



ENTIDAD Y PAÍS	FUNCIONES
CDTI – España	Innovación y desarrollo tecnológico
Corfo – Chile	Emprendimiento, innovación, tecnología y desarrollo
Innovate - Perú	Innovación, productividad y competitividad
Senacyt – Panamá	Ciencia, tecnología, innovación y productividad
INNpulsa	Emprendimiento de alto impacto, innovación, escalamiento y desarrollo

Fuente:

Adicionalmente, si se hace un análisis de los distintos programas e instrumentos que vienen adelantando estos dos patrimonios, se encuentra que se están manejando temas en común, y le están apuntando a un mismo segmento de empresas. Al respecto:

TEMAS EN COMÚN	COLOMBIA PRODUCTIVA	INNPULSA
Encadenamientos Productivos	<ul style="list-style-type: none"> • Fábricas de productividad • Planes de negocios sectoriales • Compra Lo Nuestro 	<ul style="list-style-type: none"> • Mega iNNovadores • Mega Up • Escalamiento Lácteo • iNNovaclúster • Programa de Hojas de Ruta • Colombia + Competitiva
Transformación digital y E-commerce	<ul style="list-style-type: none"> • SoftWhere • Compra Lo Nuestro • MARO (Plataforma) 	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de transformación digital • Transformación Digital Naranja • Programa N.EX.T
Financiamiento y líneas de crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Línea de crédito Reactívale, para la implementación de protocolos de empresas en época de Covid-19 	<ul style="list-style-type: none"> • Línea de crédito Colombia Emprende e Innova • Línea de crédito Banco Agrario • Línea de crédito Independientes

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER958627



GD-FM-009.v20

<p>Capacitación y fortalecimiento empresarial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacítate • Transferencia de conocimiento • Planes de negocios • Publicaciones Colombia Productiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Aldea • Empodera • Programa de Cooperación entre universidades de UK y Colombia • Héroes Fest • Héroes Talks • Emprendetón • CEmprende • Publicaciones de iNNpulsa Colombia
<p>Simplificación de trámites y marco regulatorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación con otras entidades (Ej. Invima) 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley de Emprendimiento • Articulación con otras entidades

Fuente: Innpulsa, 2020.

Por lo anterior, se considera importante poder unificar los dos patrimonios autónomos para así poder generar focalización y un uso más eficiente del recurso público, de igual manera, con el fin de poder equiparar a iNNpulsa Colombia con sus pares de otros países, y así lograr poder apoyar y acompañar mejor a los emprendedores y empresas Mipymes.

En este contexto, a través de este capítulo del proyecto de Ley, se busca lograr articular los distintos programas y recursos que existen para temas de emprendimiento mediante su traslado a iNNpulsa Colombia, para lograr una mayor focalización, uso eficiente e impacto de los mismos, y también se busca organizar y articular las distintas instancias que existen sobre emprendimiento y Mipymes en el país (Red Nacional de Emprendimiento y Sistema de Apoyo a las Mipymes), para que queden integradas al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

Asimismo, se impulsa la creación de un fondo que promocióne el emprendimiento, el cual estará administrado por el ICETEX, y tendrá como finalidad poder otorgar beneficios económicos, asistenciales y de formación para aquellas personas que sean o hayan sido beneficiarios de programas de ICETEX y que sean admitidos en alguno de los instrumentos y/o programas de fomento y apoyo al emprendimiento del Gobierno Nacional.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
 Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
 Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283
 Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



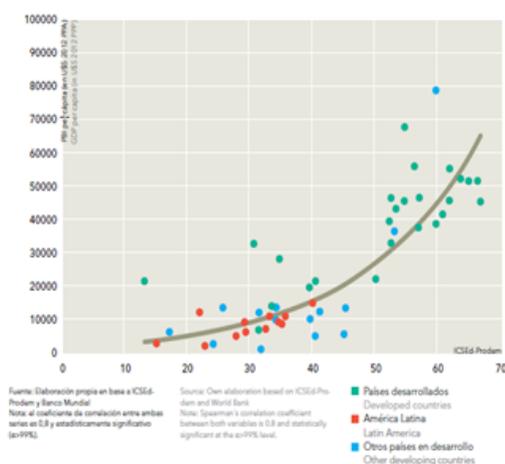
GD-FM-009.v20

4.6 CAPÍTULO VI: Educación y Emprendimiento

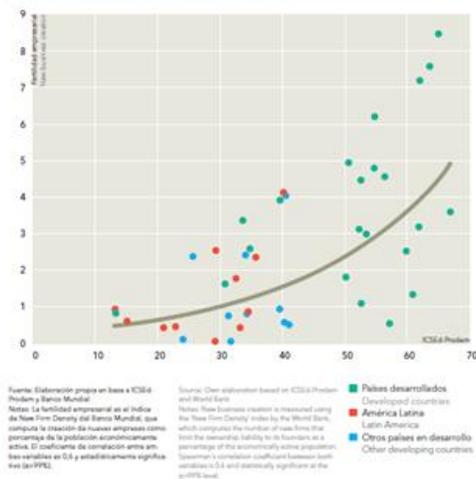
A nivel conceptual, el proceso de creación de una empresa o la creación de un emprendimiento implica el desarrollo de distintas etapas, en la que confluyen distintos factores sociales, culturales y económicos. En ese sentido, la literatura universal sobre emprendimiento²⁸, ha identificado 10 dimensiones o enfoques sistémicos que se deben tener en cuenta al momento de emprender o de crear empresa, entre los que sobresalen la cultura, el funcionamiento del sistema educativo y el capital social.

El fortalecimiento de estas condiciones o enfoques sistémicos en un país traen consigo beneficios, en el sentido de que se facilita y motiva a la creación de empresas y emprendimientos, permite un mayor desarrollo del país, y garantiza cerrar las brechas que afectan el progreso de la sociedad. En ese sentido, se evidencia que los países más desarrollados son los que también tienen mejores condiciones para emprender y son los que tienen una tasa de creación o fertilidad de empresas mayor. A continuación, dos graficas que evidencian la relación entre la tasa de fertilidad y países desarrollados y mejores condiciones sistémicas frente a países desarrollados²⁹:

Los países más desarrollados tienen mejores condiciones sistémicas
The most developed countries have better systemic conditions



Las condiciones sistémicas y la creación de empresas están relacionadas
New firm creation and systemic conditions are positively related



²⁸ <https://prodem.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/03/%C3%8Dndice-de-condiciones-sist%C3%A9micas-para-el-emprendimiento-din%C3%A1mico.-Una-herramienta-para-la-acci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

²⁹ Tomado de: <https://prodem.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/03/%C3%8Dndice-de-condiciones-sist%C3%A9micas-para-el-emprendimiento-din%C3%A1mico.-Una-herramienta-para-la-acci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
 Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
 Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283
 Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20

Teniendo claridad de lo anterior, en el presente proyecto de ley se busca poder impactar positivamente los distintos habilitadores o factores sistémicos que facilitan el desarrollo de la actividad emprendedora y de la creación de empresas, y en ese sentido, un capítulo de mucha importancia que tiene este proyecto es el relacionado con la educación y emprendimiento, pues a través de las medidas que se contienen en este capítulo, se puede fortalecer y beneficiar aspectos puntuales como el surgimiento de capital humano, que permita afrontar con capacidades y conocimientos los distintos desafíos y retos que el emprendimiento trae consigo, fortalecer el sistema educativo entorno a aspectos relacionados con emprendimiento, y así garantizar que todos los estudiantes del país conozcan la actividad emprendedora y obtengan habilidades para desarrollarlas, y facilitará la creación de la cultura emprendedora en el país, pues al lograr que desde los colegios y universidades se puedan dictar cátedras sobre emprendimiento y se puedan facilitar espacios de difusión y promoción del mismo, se podrá garantizar que se está formando una sociedad emprendedora, y así lograr un mayor reconocimiento y apoyo a los emprendedores y empresarios nacionales.

En lo que respecta al capital humano, es importante anotar que la actividad emprendedora o la creación de empresas es una actividad económica que requiere contar con unos conocimientos básicos para poderla desempeñar de la mejor manera, en ese sentido, para poder garantizar un crecimiento y desarrollo del ecosistema de emprendimiento en el país, es fundamental poder desarrollar y capacitar a personas que tengan la funcionalidad de establecer conceptos, plantear soluciones y afrontar los retos y desafíos que se presenta en el camino del emprendimiento. Adicionalmente, poder contar con capital humano capacitado en temas de emprendimiento, garantiza que cuando factores externos perturben el desempeño del emprendimiento o empresa, y pongan en riesgo su subsistencia, se puedan tomar decisiones basados en los conocimientos y capacidades adquiridas, y así lograr generar respuestas positivas a dichos retos y poder mantener andando el emprendimiento y el modelo de negocio.

A manera de ilustración, en lo que corresponde a indicadores regionales sobre valores de capital humano en temas de emprendimiento, Colombia se encuentra en el primer lugar, contando con un puntaje superior al promedio regional, no obstante lo anterior, a nivel mundial, Colombia se encuentra por detrás de países referentes en temas de emprendimiento como Singapur, Hong Kong, Canadá y Estados Unidos, lo cual permite concluir que hemos como país adelantando acciones que fomentan la formación en capital humano en temas de emprendimiento, pero todavía queda camino importante por recorrer para lograr estar a la par de países referentes, y poder consolidar en el país una red de emprendedores y conocedores del ecosistema de emprendimiento.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

En lo que corresponde al sistema educativo y la cultura, es importante indicar que el fomento al emprendimiento y a la vida empresarial debe comenzar desde la vida escolar, pues es ahí en donde se deben mostrar las ventajas, las fortalezas y los beneficio de ser emprendedor, así mismo, se deben inculcar conocimientos y capacidades mínimas que permitan a los estudiantes, poder tener las herramientas para salir a emprender y no desfallecer en el intento. En ese sentido, se ha demostrado una correlación entre un sistema educativo que fomente el emprendimiento, y la creación de emprendimientos o el surgimiento de emprendedores, pues a través de los conocimientos y capacidades adquiridas en el colegio o universidad, se puede generar un cultura entorno al emprendimiento y se pueda facilitar la consecución y desarrollo de más y mejores empresas. A manera de ejemplo, en el año 2014, en un estudio realizado por Prodem que se efectuó en los países de Brasil, Chile y Argentina, arrojó resultados en el sentido de indicar que más de un tercio de los emprendedores han tenido algún curso de emprendimiento en la universidad, y de ellos, más del 60% afirmó que el mismo fue relevante para desarrollar sus capacidades emprendedoras³⁰. Lo anterior denota, que el poder ofrecer educación sobre emprendimiento en la época escolar o universitaria va a permitir tener emprendedores más capacitados y empresas más fortalecidas en el país.

En lo que respecta a Colombia, de acuerdo al estudio de Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico del año 2019 realizado por PRODEM³¹, el país se encuentra en una posición quinta a nivel regional y 40 a nivel mundial sobre el sistema educativo y su relación con el emprendimiento. Adicionalmente, en el reporte mundial de emprendimiento del GEM del año 2018, en lo que corresponde a educación sobre emprendimiento en la época escolar, el país aparece con una puntuación de 3.39 sobre 9, lo cual permite afirmar que a nivel regional estamos en una posición alta, pero si nos comparamos con países que sobresalen en fomento al emprendimiento como Indonesia, Qatar, Países Bajos y Estados Unidos, todavía toca adelantar mayores esfuerzos para poder estar entre los países líderes en esta iniciativa.

Frente al tema de la cultura emprendedora, es importante indicar que la misma es clave para promover las motivaciones y valores del emprendimiento en la sociedad, y lo anterior se logra generando un entorno que facilite y motive a las personas a emprender. En ese sentido, para poder lograr que haya una cultura emprendedora en el país, es de vital importancia poder mostrar casos de éxito, resaltar la labor de los emprendedores, y fomentar y desarrollar el emprendimiento desde la educación y las universidades, pues

³⁰ Kantis, H. (2014) ¿Emprendedores “ambiciosos” en Argentina, Chile y Brasil?: el papel del aprendizaje y del ecosistema en la creación de nuevas empresas dinámicas, Red de investigaciones del Mercosur.

³¹ <https://prodem.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/11/Informe-PRODEM-2019-VF-28.11.pdf>

es ahí en donde los jóvenes aprenden, comprender y se motivan a emprender y a generar empresa. En lo que respecta a la situación del país en este indicador, en el informe de Prodem del año 2019, Colombia se ubica 5 a nivel regional y 25 a nivel mundial arrojando un resultado de 53 puntos, y en el reporte global del GEM del año 2018, Colombia ocupa la posición 20 sobre 54 países con un puntaje de 5.31 sobre 9, lo cual demuestra que estamos por encima del promedio de los países consultados, sin embargo, también indica que se debe seguir fortaleciendo este indicador con el fin de poder convertir al país en el líder regional sobre emprendimiento y cultura emprendedora.

En cuanto a acciones que viene adelantando el país en temas relacionados con la educación y el emprendimiento y la cultura emprendedora, es importante indicar que el país dio un avance relevante a través de la expedición de la ley 1014 de 2006, pues ahí se estableció la obligatoriedad de la cátedra de emprendimiento en todas las instituciones educativas oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de la educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, y se establecieron otras medidas que lograran fomentar el emprendimiento en la sociedad. Así mismo, a través del SENA, se han venido dictando y ofreciendo cursos enfocados en aspectos sobre emprendimiento, habilidades empresariales y apoyo al fomento de la cultura emprendedora en el país, garantizando la posibilidad de que las personas puedan obtener títulos técnicos sobre emprendimiento.

Adicionalmente, distintas universidades privadas y públicas han abierto un sinnúmero de cursos de pregrado, posgrado y maestría sobre emprendimiento, respondiendo con ello a la alta demanda e interés que ha despertado en los estudiantes universitarios el obtener conocimientos y capacitaciones sobre emprendimiento. En ese sentido, a través de estos cursos y clases se está logrando formar a un mayor número de personas en aspectos como habilidades empresariales, creatividad, innovación, entre otros, lo cual garantizará que en los próximos años contemos con un personal más capacitado emprendiendo y generando empresa en el país.

En cuanto al fomento a la cultura emprendedora, es importante mencionar que desde iNNpulsa Colombia, a través de sus instrumentos y programas sobre mentalidad y cultura, se han podido llevar a todos los rincones del país capacitaciones, talleres y eventos que resaltan y promueven el emprendimiento como una opción de vida profesional para las personas. A través de estos talleres, programas y eventos, las personas que asisten reciben, conocen y aprenden aspectos y temas importantes y vitales al momento de emprender, conocen experiencias de otros emprendedores nacionales e internacional y reciben asistencia y acompañamiento para el desarrollo y crecimiento de su emprendimiento o empresa. De igual manera, otras entidades del Gobierno Nacional como el Ministerio de Tecnologías de la Información y

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20

Comunicaciones, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, y otras, vienen adelantando en los últimos años actividades y espacios de difusión del emprendimiento, sus ventajas y fortalezas, generando y facilitando con ello una cultura en torno al emprendimiento.

Teniendo claridad de lo anterior, lo que se busca en el capítulo de educación y emprendimiento es poder seguir avanzando en la implementación de la cátedra obligatoria de emprendimiento en los establecimientos educativos (desarrollada en la ley 1014 de 2006), poder facilitar la aprehensión de conocimientos sobre emprendimiento por parte del cuerpo docente a través de alianzas que efectúen las secretaría de educación con el sector privado e instituciones de educación superior, y así poder garantizar que los estudiantes estén siendo formados con los más altos estándares de conocimiento, y se busca poder fomentar el emprendimiento dentro de la comunidad universitaria, específicamente los estudiantes y profesores, a través del establecimiento de espacios de difusión y promoción del emprendimiento, y a través de otorgar beneficios para la obtención del título de profesional sí el estudiante realiza proyectos de emprendimiento o innovación o generan empresa.

Adicional a lo anterior, se quiere seguir fortaleciendo el papel que viene desempeñando el SENA como actor importante en la formación de futuros emprendedores, razón por la cual, en el capítulo de educación y emprendimiento encontrarán un artículo que busca garantizar una doble titulación, el cual busca que los estudiantes bachilleres reciban al momento de graduarse del colegio, el título de bachiller y un título técnico sobre emprendimiento, innovación y empresarismo, curso que será instruido por el SENA, con la finalidad de favorecer a los estudiantes y poderles permitir tener los conocimientos necesarios para poder emprender, constituir empresa o generar innovación una vez terminen sus estudios escolares.

Por último, es importante anotar que las distintas iniciativas que contiene el proyecto de ley sobre educación y emprendimiento han sido trabajadas y analizadas por el Ministerio de Educación Nacional, ello con el fin de no ir a contradecir la normativa vigente, y garantizar que las medidas que contiene este proyecto de ley no están afectando ni contradiciendo la autonomía escolar y universitaria que nuestra constitución política establece.

5. CONSTITUCIONALIDAD

La medida contemplada en el proyecto de artículo sobre tarifas del impuesto departamental de registro, por el cual se modifica el artículo 230 de la Ley 223 de 1995 (modificado por el artículo 188 de la Ley 1607

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20



de 2012), encuentra pleno sustento constitucional, como un legítimo mecanismo de intervención del poder legislativo del Estado, con miras a dar primacía al principio unitario y a otorgar al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado.

En relación con el principio unitario del Estado frente al principio de autonomía de las entidades territoriales, la Corte Constitucional en Sentencia C-937 de 2010, señaló lo siguiente:

“La Constitución de 1991 reconoció expresamente que el Estado colombiano se organiza en forma de república unitaria, pero es al mismo tiempo garante de la autonomía de las entidades territoriales. Adoptó entonces un modelo que consagra los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, asunto complejo sobre el cual la jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en numerosas oportunidades. Del principio de Estado unitario la Corte ha explicado que comprende la forma de organización bajo un solo “centro de impulsión política”. Es decir, donde “la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes”. Por su parte, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios. Para ello, el artículo 287 de la Carta señaló los componentes básicos de la autonomía como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales. El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregonaba para el manejo de los asuntos de interés local. Es así como la Corte ha insistido en la necesidad de armonizar estos principios a fin de superar las inevitables tensiones que en ciertos momentos pueden presentarse entre unidad y autonomía. Este equilibrio debe buscarse a partir de las definiciones constitucionales de cada uno de ellos, reconociendo que ninguno tiene carácter absoluto, pero que tampoco pueden desvanecerse por completo: “por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”.

Igualmente, la Corte Constitucional en Sentencia C-269 de 2019, sobre la competencia concurrente entre el Congreso de la República y las asambleas departamentales y concejos en materia tributaria, señaló:

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



“37. La articulación de la referida “competencia concurrente” entre el Congreso de la República, de un lado, y las asambleas departamentales o los concejos municipales, del otro, supone la armonización de los principios constitucionales de República unitaria (art. 1 de la CP[61]) y de autonomía de las entidades territoriales (arts. 287[62], 300[63] y 313[64] de la CP)[65]. Al respecto, la Corte ha reiterado que el principio de República unitaria “no puede confundirse con el predominio absoluto del poder central sobre la autonomía territorial”[66], ni el de autonomía de las entidades territoriales implica que estas “cuenten con soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no solo a la Constitución sino también a la ley”[67]. Por lo tanto, la autonomía tributaria de las entidades territoriales “no llega al punto de que les sea posible prescindir de la Ley para su ejercicio. La Ley es, pues, necesaria. Sin la autorización del Legislador, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales no pueden ejercer sus respectivas competencias”[68].

38. En tales términos, la referida “competencia concurrente” se articula, entre otras, mediante la expedición de leyes que autorizan la creación de tributos territoriales. Al respecto, la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la competencia del Legislador para definir los elementos estructurales de los tributos territoriales en el marco de dichas leyes[69]. En la jurisprudencia actual sobre esta materia[70], la Corte ha determinado, entre otros, que (i) le corresponde al Congreso de la República, al expedir leyes que autorizan la creación de tributos territoriales, “el señalamiento de los aspectos básicos de los [tributos territoriales], los cuales serán apreciados en cada caso concreto (...) por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización”[71] y (ii) las leyes “que autorizan a las entidades territoriales la emisión de un tributo no deben contener todos los elementos del mismo (...) porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales”[72]; es decir, cuando el Legislador “decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo”[73].”

Finalmente, si bien el nivel central de Gobierno se encuentra limitado por el artículo 362 de la Constitución Política, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares, a juicio de la Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997:

“las disposiciones del artículo 362 de la Constitución deben armonizarse con el contenido de los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 del Estatuto Superior, en el sentido de afirmar que la garantía

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000

958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



contenida en la primera de las normas mencionadas no es contraria a la facultad del Congreso de autorizar, modificar o derogar tributos de las entidades territoriales.

En suma, el poder tributario del Legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta[4]. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad[5], como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria[6].”

6. IMPACTO FISCAL

El impacto fiscal de las medidas debe ser estimado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, particularmente en lo relacionado con beneficios tributarios para el emprendimiento, Tarifas diferenciadas del INVIMA y disposiciones de carácter fiscal.

De los honorables Congressistas,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20



El progreso
es de todos

Mincomercio

Proyecto de Ley por medio del cual “Impulsa el Emprendimiento en Colombia y se dictan otras disposiciones”

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ

Senador de la República
Partido Centro Democrático

OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

ENRIQUE CABRALES BAQUERO

Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR

Senador de la República
Partido Centro Democrático

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Senador de la República
Partido Liberal

MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA E.

Senador de la República
Partido Centro Democrático

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



El progreso
es de todos

Mincomercio

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS
Representante a la Cámara Santander
Partido Centro Democrático

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA

EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA
Senador de la República
Partido Conservador

Manuel Virgüez
Senador de la República
Partido Político MIRA

IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara Bogotá
Partido Político MIRA

DAVID BARGUIL ASSIS
Senador de la República
Partido Conservador

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara de Córdoba
Partido Conservador

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia
Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6
Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283
Email: info@mincit.gov.co
www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



El progreso
es de todos

Mincomercio

CHRISTIAN GARCÉS

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático.

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

Senador de la República
Partido Centro Democrático

EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático.

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI

Senador de la República
Partido de la U.

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

Senador de la República
Partido Conservador

CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR

Representante a la Cámara
Partido de la U

JENNIFER ARIAS FALLA

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



7. REFERENCIAS

1. Acs, Z.J., Audretsch, D.B., Braunerhjelm, P., & Carlsson, B. (2012). Growth and entrepreneurship. *Small Business Economics*, 39(2), 289–300.
2. Acs, Zoltan & Szerb, László & Lafuente, Esteban & Lloyd, Ainsley. (2018). The Global Entrepreneurship Index 2018. 10.1007/978-3-030-03279-1.
3. ANIF II Semestre, (2018). Gran Encuesta Micro y Pyme –.
4. A path forward for entrepreneurship in Canada. 2014 The Canadian Chamber of Commerce http://www.chamber.ca/media/blog/140917-a-path-forward-for-entrepreneurship-in-canada/140917_A_Path_Forward_for_Entrepreneurship_in_Canada.pdf
5. Banca de las Oportunidades (2018). Reporte de Inclusión Financiera 2018. Obtenido de: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-06/RIF%20FINAL.pdf>
6. Banco Mundial, 2017. Doing Business en Colombia 2017. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial. Licencia Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
7. Bertrand, M., & Kramarz, F. (2002). Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1369-1413.
8. Bosma, N., Hill, S., Ionescu, A., Kelley, D., Levie, J., Tarwana, A. (2020). Economy Profile: Colombia. En: *Global Entrepreneurship Monitor: 2019/2020 Global Report*. pp. 98-99. London
9. Consejo de Política Económica y Social, Gobierno de Colombia. Documento Conpes 3866, Política de Desarrollo Productivo. Bogotá. 2016
10. Consejo de Política Económica y Social, Gobierno de Colombia. Documento Conpes 3956, Política de Formalización Empresarial. Bogotá. 2019
11. Consejo Privado de Competitividad (CPC) (2019-2020). Informe Nacional de Competitividad 2019-2020. Obtenido de: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2019-2020/>
12. Crain, N. V., & Crain, W. M. (2010). The impact of regulatory costs on small firms. Obtenido de: <https://ldr.lafayette.edu/bitstream/handle/10385/982/Crain-ImpactofRegulatoryCosts-2010.pdf?sequence=1>
13. Departamento Administrativo de la Función Pública, (2018). Decreto 1357 de 2018. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87770>
14. Departamento Administrativo de la Función Pública, (2020). Decreto 222 de 2020. Obtenido de:

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



SC-CER058627



GD-FM-009.v20



<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20222%20DEL%2014%20DE%20FEBRERO%20DE%202020.pdf>

15. Departamento Administrativo de la Función Pública, (2018). Decreto 2443 de 2018. Obtenido de:
16. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89977>
17. Departamento Administrativo de la Función Pública, (2018). Decreto 661 de 2018. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85921>
18. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Encuesta de Micronegocios: Resultados Generales.
19. Escandón-Barbosa, D., Arias, A., Medina, L., Gómez, L., Varela, R., Martínez, P., Parra, L. (2015). Reporte GEM Colombia 2015/2016. Cali, Colombia: Ediciones Sello Javeriano. 86 pp
20. Fajardo, R. Rodríguez, M.C, Schnarch, D., Rincón O.F, García, O.D. (2017) Emprendedores en crecimiento: el reto de la financiación – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Administración, Centro de Estrategia y Competitividad, Ediciones Uniandes. 146 páginas: 14 ilustraciones; 21,5 cm x 21,5 cm
21. Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER) 2019 Switzerland <https://www.wbf.admin.ch/wbf/en/home.html>
22. Global Entrepreneurship Program. Última fecha de actualización: 2017 US Department of State. <https://2009-2017.state.gov/e/eb/cba/entrepreneurship/gep/>
23. Gómez R., Hernando J. Mitchell, Daniel (2014), Innovación y emprendimiento en Colombia - Balance, perspectivas y recomendaciones de política: 2014-2018. Cuaderno de Fedesarrollo ISBN: 978-958-57963-8-6
24. Hicks, J. R. (1939). The foundations of welfare economics. The Economic Journal, 49(196), 696-712.
25. Innovation, Science and Economic Development portfolio. 2018 Government of Canada https://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/eng/h_00022.html
26. Kantis, H. (2014) ¿Emprendedores “ambiciosos” en Argentina, Chile y Brasil?: el papel del aprendizaje y del ecosistema en la creación de nuevas empresas dinámicas, Red de investigaciones del Mercosur.
27. Kantis, Hugo., Juan, Federico., & Sabrina, Ibarra García. Prodem (2014). Índice de condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico. Una herramienta para la acción en América Latina. Obtenido de: <https://prodem.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/03/%C3%8Dndice-de-condiciones-sist%C3%A9micas-para-el-emprendimiento-din%C3%A1mico.-Una-herramienta-para-la-acci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
28. Kantis, Hugo., Juan, Federico., & Sabrina, Ibarra García. Prodem (2019). IDE-The Index of Dynamic Entrepreneurship 2019. Entrepreneurship as a vehicle to enhance digitalization.
29. Kantis, Hugo., Juan, Federico., & Sabrina, Ibarra García. Prodem (2019). Condiciones sistémicas para el emprendimiento en América Latina 2019. Emprendimientos y Digitalización: una agenda común de posibilidades y desafíos. Obtenido de: <https://prodem.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/11/Informe-PRODEM-2019-VF-28.11.pdf>

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



30. Klapper, L., Laeven, L., & Rajan, R. (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of financial economics*, 82(3), 591-629.
31. La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and development. *The Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109-126.
32. LEY 590 DE 2000 (julio 10) Diario Oficial No. 44.078 de 12 de julio 2000. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0590_2000.html
33. Lora, E. Catellani, F. (2014) Entrepreneurship in Latin America: A Step Up the Social Ladder? A copublication of the Inter-American Development Bank and The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/530831468045044844/Entrepreneurship-in-Latin-America-a-step-up-the-social-ladder>
34. Matíz B., F. J., & Naranjo, G. (2013). La financiación de nuevas empresas en Colombia, una mirada desde la demanda. *Revista Escuela De Administración De Negocios*, (70), 118-130. <https://doi.org/10.21158/01208160.n70.2011.53>
35. M. Dini y G. Stumpo (coords.), (2018). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75), Santiago.
36. Nuevos hallazgos de la supervivencia y crecimiento de las empresas en Colombia (2018) Confecámaras-Red de Cámaras de Comercio. Cuadernos de análisis económico. <http://www.confecamaras.org.co/cooperacion-y-competitividad/analisis-economico>
37. Observatorio Colombiano de Contratación Pública, (2018). Contratación con el Estado: Nuevas oportunidades para las Mipymes, OCCP. obtenido de <http://www.occp.co/contrataci%C3%B3n-con-el-estado-nuevas-oportunidades-para-las-mipymes-2>
38. OECD/CAF, (2019). América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur.
39. OECD (2015) *Economic Policy Reforms 2015 Going for Growth: Going for Growth*, 99.
40. OECD, (2018). *Small Business, Job Creation And Growth: Facts, Obstacles And Best Practices*.
41. OECD (2018), *SME and entrepreneurship Policy in Canada*, OECD publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273467-en>
42. *SMALL BUSINESS, JOB CREATION AND GROWTH: FACTS, OBSTACLES AND BEST PRACTICES* (OCDE, 2018)
43. Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un Nuevo País" de Colombia (2014-2018) Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-todos-por-un-nuevo-pais-de-colombia-2014-2018>
44. Prieger, J.E., Bampoky, C., Blanco, L.R., & Liu, A. (2016). Economic growth and the optimal level of entrepreneurship. *World Development*, 82, 95–109
45. Secretaria Senado. Ley 1014 de 2006. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1014_2006.html

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20



46. Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, 33(2), 141–149
47. Startupblink, (2020). *Startup Ecosystem Rankings Report 2020*
48. Van Stel, A., Carree, M., & Thurik, R. (2005). The effect of entrepreneurial activity on national economic growth. *Small Business Economics*, 24(3), 311–321.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000
958283

Email: info@mincit.gov.co

www.mincit.gov.co



GD-FM-009.v20