



PROYECTO DE LEY ____ DE 2019
Por la cual se “Impulsa el Emprendimiento, el Crecimiento y la Consolidación de las Mipymes en Colombia”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento, el crecimiento y la consolidación de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad.

TÍTULO I

CONDICIONES FAVORABLES DE MERCADO PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

CAPITULO I

PLAZOS MÁXIMOS DE PAGO

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las siguientes normas, aplicarán en todos los contratos o actos mercantiles entre empresas o comerciantes, incluyendo los contratos de compraventa y los de suministro de bienes o servicios, en los que el acreedor sea una micro o pequeña empresa, y el deudor sea una mediana o gran empresa, , así como en los que el acreedor sea una mediana empresa y el deudor sea una gran empresa, de conformidad con la normatividad vigente para tal efecto

ARTICULO 3. PLAZO MÁXIMO DE PAGO. En todos los contratos o actos mercantiles entre empresas o comerciantes, incluyendo los contratos de compraventa y los de suministro de bienes o servicios, en las que el acreedor sea una micro o pequeña empresa y el deudor sea una mediana o gran empresa, los pagos deberán realizarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la entrega de los bienes o prestación de los servicios.

En contratos o actos mercantiles entre empresas o comerciantes, incluyendo los contratos de compraventa y los de suministro de bienes o servicios, en los que el acreedor sea una mediana empresa y el deudor sea una gran empresa, los pagos



deberán realizarse en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la entrega de los bienes o prestación de los servicios. En este caso, las partes podrán acordar plazos de pago superiores, siempre que no constituyan abuso para el acreedor y que los acuerdos sean registrados de acuerdo con el mecanismo que defina el Gobierno Nacional para tal efecto.

Las partes podrán acordar en el respectivo contrato, que el anterior término sea contado a partir de la recepción de la factura por parte del deudor, siempre que este no desarrolle procedimientos y condiciones abusivas en el trámite de las mismas. En este caso, el acreedor deberá expedir y remitir la factura dentro de los diez (10) días calendario posteriores a la entrega de los bienes o prestación del servicio.

Para estos efectos, se entenderá que la factura remitida por medios electrónicos tendrá validez, siempre que se encuentre garantizada la identidad y autenticidad del firmante, la integridad de la factura, y la recepción por el interesado. No habrá lugar a rechazos de las facturas por temas puramente formales o por razones diferentes a las que la ley dispone. En desarrollo del principio de confianza legítima, el deudor tendrá seis (6) meses, siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, para implantar los mecanismos administrativos que eviten abusos en el procedimiento de recepción de facturas, de suerte que no se generen barreras que impidan o demoren el trámite eficiente de las mismas.

Parágrafo. El deudor contará con tres (3) días calendario desde la recepción de la factura, para manifestar las inconformidades que encuentre sobre su contenido. Luego de transcurrido este término sin que haya reclamo por parte del deudor, la factura se entenderá irrevocablemente aceptada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 773 del Código de Comercio.

ARTÍCULO 4. INEFICACIA DE LAS CLÁUSULAS ABUSIVAS. La inclusión de cláusulas que desconozcan abiertamente el plazo establecido en el artículo precedente, serán ineficaces de pleno derecho y no tendrán ningún efecto legal.

En su lugar, aplicarán los plazos de pago de treinta (30) días o cuarenta y cinco (45) días calendario contados a partir de la entrega de los bienes o prestación del servicio, según sea el caso.

ARTÍCULO 5. FECHA DE PAGO. Para los efectos de las disposiciones del presente título, se entenderá como fecha de pago aquella en la que efectivamente el acreedor ha recibido la suma de dinero o aquella en la que se encuentre a disposición del acreedor la suma de dinero acordada.

Cuando el pago se realice mediante transferencia bancaria, el pago se entenderá realizado cuando la suma de dinero se encuentre efectivamente en la cuenta bancaria del acreedor.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no aplicará al pago efectuado mediante títulos valores, contemplado en el artículo 882 del Código de Comercio.

ARTÍCULO 6. CONSECUENCIAS DEL PAGO INOPORTUNO

Si no se verifica el pago dentro de los plazos señalados en el artículo 3 de la presente ley, se entenderá, para todos los efectos legales, que el deudor ha incurrido en mora, lo cual generará las siguientes consecuencias:

1. Desde el primer día de mora hasta la fecha del pago efectivo, se generarán intereses de mora, y se aplicará la tasa legal vigente.
2. Si el acreedor sufre algún daño o perjuicio con ocasión de la demora en el pago por parte del deudor, podrá reclamarle dichos daños o perjuicios a éste, siempre que sean demostrados o probados por parte del acreedor.

El deudor podrá exonerarse de las consecuencias consignadas en este artículo, si llegare a demostrar que por caso fortuito, fuerza mayor o hecho de un tercero, no pudo realizar el pago dentro del plazo señalado.

Parágrafo. Cualquier cláusula o acuerdo que desconozca el pago de intereses de mora o que limiten la responsabilidad del deudor, se entenderán como ineficaces de pleno derecho y no tendrán ningún efecto legal.

ARTÍCULO 7. PLAZOS MÁXIMOS EN CONTRATOS ESTATALES. En los contratos regidos por el estatuto general de contratación, que celebren las entidades del orden nacional con una micro, pequeña o mediana empresa, según la normatividad vigente, los pagos deberán realizarse en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario siguientes, a la aceptación de la factura.

Parágrafo Primero. En caso de que la Entidad Pública no efectúe el pago a sus proveedores dentro de los plazos mencionados en este artículo, se generarán las consecuencias previstas en el artículo 6 de la presente ley.

Parágrafo Segundo. El cómputo de los plazos establecidos en este artículo, estará sujeto a la disponibilidad del Plan Anualizado de Caja (PAC) con que cuenten las entidades estatales.

ARTÍCULO 8. SANCIONES. Los actos tendientes a impedir u obstruir, o que efectivamente impidan u obstruyan, el acceso de las micro, pequeñas o medianas empresas a los mercados o a los canales de comercialización, con el objeto de evadir la aplicación de las normas contempladas en el presente título, podrán ser objeto de las sanciones administrativas que haya a lugar, de conformidad con la normatividad vigente en materia de protección de la libre competencia.

ARTÍCULO 9. REPORTE DE INFORMACIÓN DE PLAZOS DE PAGO – Las empresas grandes deberán reportar los plazos promedios a los cuales les paga a sus proveedores.

ARTÍCULO 10. RECONOCIMIENTO A LA APLICACIÓN DE PLAZOS MÁXIMOS
- El Gobierno Nacional, reglamentará reconocimientos, tales como, la creación de un sello, para aquellas empresas que en su práctica comercial atiendan, en plazos menores o iguales a treinta (30) días calendario, el pago de sus facturas a proveedores. De igual manera el Gobierno Nacional, elaborará y publicará anualmente un listado de las empresas y los tiempos en que cumplen con sus pagos, otorgando el reconocimiento del que trata el presente artículo para aquellas que se encuentren en los primeros lugares.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, una vez sea promulgada esta Ley, tendrá un plazo de un (1) año para reglamentar lo consignado en este artículo, y para establecer los beneficios a aquellas empresas que encabecen el listado anteriormente mencionado.

ARTÍCULO 11. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

A partir de la entrada en vigencia de las normas sobre plazos máximos de pago establecidas en el presente título, se tendrán en cuenta las siguientes reglas de transición, en cuanto a los plazos de pago en los que el acreedor sea una micro o pequeña empresa y el deudor una mediana o gran empresa:

1. Durante el primer año de entrada en vigencia, el plazo máximo para el pago será de sesenta (60) días calendario, contados a partir del suministro o, la entrega de los bienes, la prestación del servicio o recepción de la factura, según el caso.
2. Durante segundo año de entrada en vigencia, el plazo máximo para el pago será de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la entrega de los bienes, prestación del servicio o recepción de la factura, según el caso.

3. A partir del tercer año de entrada en vigencia, el plazo máximo para el pago será de treinta (30) días calendario, contados a partir de la entrega de los bienes, prestación del servicio o recepción de la factura, según el caso.

Parágrafo Primero. En cuanto a los plazos de pago en los que el acreedor sea una mediana empresa y el deudor sea una gran empresa, aplicarán las siguientes reglas de transición:

1. Durante el primer año de entrada en vigencia, el plazo máximo para el pago será de sesenta (60) días calendario, contados a partir del suministro o, la entrega de los bienes, la prestación del servicio o recepción de la factura, según el caso.

2. A partir del segundo año de entrada en vigencia, el plazo máximo para el pago será de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la entrega de los bienes, prestación del servicio o recepción de la factura, según el caso.

Parágrafo Segundo. En relación con los contratos estatales, se tendrán en cuenta las siguientes reglas de transición:

1. Durante el primer y segundo año de entrada en vigencia de las normas precedentes, el plazo máximo para el pago será de noventa (90) días calendario, contados a partir de la aceptación de la factura.

2. A partir del tercer año de entrada en vigencia de las normas precedentes, el plazo máximo para el pago será de sesenta (60) días calendario, contados a partir de la aceptación de la factura.

ARTÍCULO 12. EXCEPCIONES. Exceptúense de las disposiciones contenidas en el presente título: 1) las operaciones donde consumidores finales adquieran un determinado producto o servicio, con el fin de satisfacer una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial, siempre que no esté ligada a su actividad económica, en los términos del Estatuto de Protección al consumidor; 2) los contratos de financiación, mutuo o cualquier otro contrato en el cual los plazos diferidos sean elementos de la esencia del contrato respectivo; 3) las obligaciones derivadas de procesos concursales o de reestructuración empresarial; y 4) las facturas, cobros y recobros realizados en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

TÍTULO II

FOMENTO AL EMPRENDIMIENTO

CAPITULO I

INCENTIVOS A LA CONSOLIDACIÓN Y EL CRECIMIENTO DEL EMPRENDIMIENTO

ARTÍCULO 13. PROGRESIVIDAD EN EL PAGO DE APORTES PARAFISCALES A CAJAS DE COMPENSACIÓN. Las sociedades comerciales del segmento mipyme, según la normatividad vigente, que se constituyan legalmente e inicien su actividad económica principal dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación a la presente Ley, y se encuentren inscritas en el Registro Único Empresarial (RUES), realizarán sus aportes a las cajas de compensación familiar, de forma progresiva, siguiendo los parámetros mencionados a continuación:

- a) Cero por ciento (0%) del total de los aportes mencionados en los dos primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.
- b) Veinticinco por ciento (25%) del total de los aportes mencionados en el tercer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.
- c) Cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes mencionados en el cuarto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.
- d) Setenta y cinco por ciento (75%) del total de los aportes mencionados en el quinto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.
- e) Ciento por ciento (100%) del total de los aportes mencionados del sexto año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Parágrafo Primero. El Gobierno Nacional definirá las condiciones y requisitos para acceder al beneficio establecido en el presente artículo, teniendo en cuenta criterios de inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación. Igualmente, definirá los eventos de pérdida de beneficios.

Parágrafo Segundo. Quienes suministren información falsa con el propósito de obtener los beneficios previstos en el presente artículo deberán pagar el valor de las reducciones de las obligaciones parafiscales obtenidas, y además una sanción correspondiente al doscientos por ciento (200%) del valor de tales beneficios, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

ARTÍCULO 14. BENEFICIOS Y CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LEGALES. Los beneficios establecidos en el artículo 14 de la presente Ley, se entenderán sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de las sociedades beneficiarias, en materia de presentación de declaraciones tributarias, del cumplimiento de sus obligaciones laborales y de sus obligaciones comerciales.

ARTÍCULO 15. 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 0,5 % y el 1 %;*
- b) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, distintos a aquellos que impliquen la constitución y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades e inscripción en el registro mercantil de comerciantes, hasta el 0,7 %.*
- c) Inscripción en el registro mercantil de comerciantes hasta el 0,3 %;*
- d) 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 % y el 0,3 %, y*
- e) 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 derechos ni aumentos del capital, escrituras aclaratorias, entre dos y cuatro salarios mínimos diarios legales”*

ARTÍCULO 16. DESCUENTO Y DEDUCIBILIDAD DE INVERSIONES. Las personas naturales o jurídicas que, dentro de los cinco (5) años siguientes a la promulgación de la presente ley, realicen inversiones que aumenten el capital

suscrito y pagado en sociedades comerciales del segmento mipyme, según la normatividad vigente, con un tiempo de constitución inferior a siete (7) años, tendrán derecho a deducir como gasto sobre el impuesto de la renta, hasta el setenta por ciento (70%) de su inversión. En todo caso, la deducción no podrá superar el treinta por ciento (30%) del impuesto a cargo.

ARTÍCULO 17. RESTRICCIÓN AL ACCESO A BENEFICIOS. No podrán acceder a los beneficios contemplados en este título, las sociedades comerciales constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta, en las cuales el objeto social, la nómina, el o los establecimientos de comercio, el domicilio, los intangibles o los activos que conformen su unidad de explotación económica, sean los mismos de una empresa disuelta, fusionada, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 18. SANCIONES POR EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN FALSA. Quienes suministren información falsa con el propósito de obtener los beneficios previstos en el presente título deberán pagar el valor de las reducciones de las obligaciones tributarias obtenidas, y además una sanción correspondiente al mil por ciento (1000%) del valor de tales beneficios, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

ARTÍCULO 19. EXCEPCIÓN A CAUSALES DE DISOLUCIÓN. Adiciónese un párrafo al artículo 34 de la Ley 1258 de 2008, el cual quedará así:

*“**PARÁGRAFO.** La causal 7o establecida en el presente artículo, no aplicará respecto de aquellas sociedades que, aunque incurran en pérdidas que reduzcan su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento del capital suscrito, mantengan como mínimo un crecimiento anual del diez por ciento (10%) en sus ingresos”*

Parágrafo. La presente modificación, aplicará para aquellas sociedades comerciales del segmento mipyme, de acuerdo con la normatividad vigente, que hayan sido creadas dentro de los cinco (5) años siguientes a la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 20. REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONISTAS -RNI. Créase el **Registro Nacional de Inversionistas -RNI-**, el cual será administrado por la Superintendencia Financiera, cuyo propósito será registrar, en un solo sistema, personas jurídicas y personas naturales, así como sus gestores o sociedades administradoras, cuyo objeto único sea la inversión financiera en sociedades comerciales del segmento mipymes, de acuerdo con la normatividad vigente. Los

que pertenezcan a este registro, estarán habilitados para recibir los incentivos o beneficios del artículo 16 de la presente Ley.

Parágrafo Primero - El Registro Nacional de Inversionistas -RNI contará con un sistema de información para que las personas jurídicas y personas naturales que inviertan en sociedades comerciales del segmento mipymes, transmitan los datos relativos a las inversiones realizadas.

La Superintendencia Financiera contará con un plazo de un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente Ley, para regular la creación y puesta en operación de este registro, así como la manera en que esta información pueda ser transmitida al sistema en concordancia con la ley de Habeas Data.

Parágrafo Segundo. La Superintendencia Financiera podrá requerir a las entidades registradas, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, con el propósito de retirar o permitir que continúen con el registro.

ARTÍCULO 21. MECANISMO EXPLORATORIO DE REGULACIÓN PARA MODELOS DE NEGOCIO INNOVADORES EN INDUSTRIAS REGULADAS. Las entidades del Gobierno Nacional, bajo un ambiente especial de control, vigilancia e inspección, podrán de manera temporal cesar el efecto de las normas aplicables para evaluar el funcionamiento y los efectos de nuevas tecnologías o innovaciones y determinar la viabilidad de su implementación y la necesidad de su regulación en el país.

ARTÍCULO 22. INVERSIÓN EN FONDOS DE CAPITAL EMPRENDEDOR. Las entidades del orden nacional, que tengan dentro de sus funciones misionales el fomento al emprendimiento, y de acuerdo con su marco legal, podrán destinar recursos de su presupuesto de inversión en fondos de capital cuyo objeto sea realizar inversiones con altos niveles de riesgo en empresas de reciente creación, con el fin de apoyar la generación de capital disponible para impulsar el emprendimiento.

ARTICULO 23. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE DEUDA. Bancoldex podrá establecer mecanismos de deuda que faciliten a los Fondos de Capital Emprendedor, generar capital disponible para el emprendimiento.

ARTÍCULO 24. FLEXIBILIZACIÓN DE FONDOS DE CAPITAL EMPRENDEDOR. El Gobierno Nacional en uso de sus facultades constitucionales y legales, en el término de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, promoverá una regulación dispuesta y acorde para los Fondos de Capital Emprendedor existentes o que se creen.

ARTÍCULO 25. SUBCUENTA DE PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO Y DEL DESARROLLO EMPRESARIAL DEL FONDO DE SOLIDARIDAD DE FOMENTO AL EMPLEO Y PROTECCIÓN AL CESANTE - FOSFEC. Modifíquese el numeral 5 y el párrafo primero del artículo 2 de la Ley 1636 de 2013 (modificado por el artículo 10 de la Ley 1780 de 2017), los cuales quedarán así:

“5. Promoción del emprendimiento y desarrollo empresarial. Como herramienta para impulsar y financiar nuevos emprendimientos, e iniciativas de autoempleo e innovación social para el emprendimiento, los cuales incluyen, entre otros, créditos y microcréditos, fondos de capital semilla para el desarrollo de negocios, inversión en fondos de capital emprendedor, desarrollo y/o apoyo a micro y pequeñas empresas, a través de la asistencia técnica empresarial, referente a la administración, gerencia, posicionamiento, mercadeo, innovación, gestión de cambio y articulación con el tejido empresarial.

Para el efecto se deberán aplicar metodologías probadas, directamente por la Caja de Compensación Familiar, o a través de alianzas con entidades expertas, que midan los resultados de su aplicación en términos de generación de empresas y/o desarrollo de las empresas apoyadas.

PARÁGRAFO 1o. Los recursos invertidos en la ejecución de programas de microcrédito bajo la vigencia de la Ley 789 de 2002, incorporados al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), de acuerdo con el numeral 2 del artículo 6o de la Ley 1636 de 2013, serán destinados como saldo inicial para el componente de promoción y fomento del emprendimiento del Mecanismo de Protección al Cesante y podrán ser utilizados para los fines previstos en este artículo, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional”

ARTÍCULO 26. ADECUACIÓN DEL PAGO EN ACCIONES: Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1258 de 2012, así:

Artículo 4. Imposibilidad de negociar valores en el mercado público. Las acciones y los demás valores que emita la sociedad por acciones simplificada no podrán inscribirse en el Registro Nacional de



Valores y Emisores ni negociarse en bolsa, a menos que, cumplan con los requisitos que señale el Gobierno Nacional, en relación con su gobierno corporativo y sobre los derechos que confieran las diferentes clases de acciones que dichas sociedades tengan y procuren emitir.

Parágrafo 1. *A partir de la fecha de promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional, en uso de sus facultades constitucionales y legales, tendrá un plazo de seis (6) meses para regular esta materia.*

ARTÍCULO 27. ADECUACIÓN DEL PAGO EN ACCIONES: Modifíquese el literal b del numeral 2, del artículo 108 – 4 del Estatuto Tributario, así:

b) Respecto a la segunda modalidad, el ingreso se reconocerá en el momento en que el empleado, que ya ha sido reconocido como socio de la compañía, venda o transfiera a cualquier título dichas acciones o cuotas de interés, que se entenderá realizada cuando hace la anotación en cuenta correspondiente o con la anotación de su nuevo titular en el libro de accionistas. La primera transferencia que ocurre entre la empresa y el empleado, se entenderá exenta de cualquier impuesto.

CAPITULO II

ACCESO AL FINANCIAMIENTO

ARTÍCULO 28: MECANISMOS ALTERNATIVOS DE FINANCIACIÓN BASADOS EN TECNOLOGÍA. AUTORIZACIÓN OPERACIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. El Gobierno Nacional, en un término máximo de un año a partir de la promulgación de la presente ley, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en adición a lo dispuesto en este artículo, reglamentará o adecuará la regulación existente para habilitar y autorizar las sociedades que operen los Mecanismos de Financiamiento Alternativo Basados en Tecnología.

TITULO III

MEDIDAS DE APOYO PARA LAS MIPYMES

CAPITULO I

MEDIDAS PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES



ARTÍCULO 29. TARIFAS DIFERENCIADAS DEL REGISTRO ANTE EL INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA. Adiciónese un párrafo segundo al Artículo 6 de la Ley 399 de 1997, el cual quedará así:

Párrafo Primero: Para las micro y pequeñas empresas, teniendo en cuenta la clasificación vigente sobre tamaño empresarial, aplicará una tarifa diferenciada, en lo relacionado con la expedición, modificación y renovación de los registros de que trata el literal a) del artículo 4 de la Ley 399 de 1997, así:

- a) 25% del valor para las microempresas y
- b) 50% del valor para las pequeñas empresas

No podrán acceder a las tarifas diferenciadas aquellas micro o pequeñas empresas que se encuentren en una situación de subordinación respecto de una mediana o gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio.

Las empresas beneficiarias de la tarifa diferenciada no podrán hacer cesión del registro, dentro de los dos (2) años siguientes a su obtención.

ARTICULO 30. PROGRAMAS DE SALUD OCUPACIONAL EN MIPES: El Gobierno Nacional, en uso de sus facultades reglamentarias, establecerá requisitos diferenciales del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), para aquellas empresas con niveles 1, 2 y 3 de riesgo, de acuerdo con la normatividad aplicable, y que tengan la calidad de micro y pequeñas empresas según la clasificación de tamaño empresarial vigente.

ARTÍCULO 31. INSPECCIONES Y CERTIFICADOS DE SEGURIDAD. Adiciónese un párrafo al artículo 42 de la Ley 1575 de 2012, (modificado por el artículo 7° de la Ley 1796 de 2016), el cual quedará así:

“PARÁGRAFO: En cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, sobre el deber de los cuerpos de bomberos de informar a las autoridades competentes sobre el cumplimiento de las normas de seguridad en general, para la apertura y operación de los establecimientos de comercio, las autoridades no solicitarán al empresario certificados de inspecciones en prevención de incendios y seguridad humana del establecimiento de comercio.”

ARTÍCULO 32. CONSULTA Y CONCEPTOS SOBRE EL USO DEL SUELO. En lo relacionado con el cumplimiento de los requisitos del uso del suelo para la apertura u operación de los establecimientos de comercio, las autoridades no podrán trasladar la carga de la prueba al propietario del establecimiento mediante la exigencia, de certificaciones, licencias o requisitos adicionales. Para tales efectos, las autoridades competentes efectuarán la consulta correspondiente a través de los medios habilitados por las secretarías de planeación de los municipios.

ARTICULO 33. GRATUIDAD DEL REGISTRO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

El trámite de inscripción, modificación o cancelación del registro de industria y comercio, es de carácter gratuito. Los entes territoriales no podrán establecer cobros relacionados con este registro.

ARTÍCULO 34: PRORROGA EN LA DECLARACIÓN Y PAGO DEL IVA. Las micro, pequeñas y medianas empresas, de acuerdo con la clasificación empresarial vigente, tendrán un plazo de tres (3) meses adicionales a la fecha inicial de vencimiento, para el pago del Impuesto al Valor Agregado IVA, sin el cobro de intereses, ni multas por mora.

ARTICULO 35. ACCESO A SERVICIOS SIMPLIFICADOS O DE INTEROPERABILIDAD.

Los organismos o entidades de la administración pública, en cualquiera de sus niveles y órdenes, no podrán establecer cobros por la interoperabilidad y acceso a la información de su competencia, salvo en los casos donde esté expresamente autorizado por la ley.

El valor final que, de conformidad con la ley, se cobre al usuario de un servicio virtualizado, con o sin interoperabilidad, no podrá ser superior al cobrado por trámites no virtuales.

Lo aquí previsto aplica a particulares que presten funciones públicas, o que operen de manera tercerizada servicios públicos o servicios de interés general.

Parágrafo. El Departamento Administrativo de la Función Pública supervisará e intervendrá, en el ejercicio de sus competencias, el cumplimiento de lo aquí dispuesto para los trámites actuales, así como para los futuros.

CAPITULO II

COMPRAS PÚBLICAS

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



ARTÍCULO 36: FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MIPYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS. A partir del año 2021, las entidades estatales indicadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, anualmente deberán incluir dentro de sus procesos de planeación contractual y en los instrumentos de contratación, medidas que faciliten la participación de las Mipymes en las adquisiciones de bienes y servicios de la entidad.

Dentro del proceso de planeación contractual, la Entidad Estatal deberá identificar las oportunidades, directas o indirectas de vinculación de las Mipymes en el Proceso de Contratación.

Atendiendo a criterios funcionales, geográficos o económicos, la Entidad podrá dividir un mismo proceso de contratación en lotes para incentivar la participación de Mipymes.

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, crearán un sistema nacional de indicadores con el fin de evaluar la efectividad de la inclusión de las MiPymes al mercado de compras públicas y de efectuar las mejoras que faciliten el acceso de éstas al mercado estatal a través de la implementación de nuevos mecanismos de preferencia e instrumentos financieros, tomando como referencia buenas prácticas internacionales. La evaluación se realizará anualmente y se publicará en el portal de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Parágrafo Primero. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, emitirá las directrices y opciones de medidas que den cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo Segundo. A partir del 2022, en los dos primeros meses de cada año las entidades públicas objeto de este artículo, deberán remitir información a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, sobre la aplicación de las medidas establecidas en la presente disposición durante el año inmediatamente anterior, como insumo para el observatorio colombiano de contratación pública.

ARTÍCULO 37. IDENTIFICACIÓN DE MIPYMES EN LOS ESTUDIOS DE MERCADO. En los procesos de compras públicas de los niveles nacional, departamental y municipal, el estudio de mercado integrante del proceso, deberá contener una sección dedicada a la identificación de mipymes proveedoras potenciales que puedan satisfacer total o parcialmente el objeto de la compra pública.

ARTÍCULO 38. CONTRATACIÓN DE 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.

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.

Las particularidades del procedimiento previsto en este numeral, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a Mipymes o en 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.

La contratación a que se refiere el presente numeral 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, y en el artículo 12 de la presente ley”.

ARTÍCULO 39. 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 selección, las entidades estatales adopten en beneficio de las Mipymes, convocatorias limitadas a estas.

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

En todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en la contratación y, realizarse la selección de acuerdo con las modalidades de selección a las que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

De igual forma, en los pliegos de condiciones las entidades estatales, 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 1o. *En los procesos de selección que se desarrollen con base en el primer inciso, las entidades podrán realizar las convocatorias limitadas que beneficien a las Mipymes.*

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 3o. *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 40. FLEXIBILIZACIÓN DE LOS REQUISITOS FINANCIEROS EXIGIDOS A LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS PARA PARTICIPAR EN COMPRAS PÚBLICAS. El Gobierno Nacional, en el término de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, fijará los criterios para la flexibilización los requisitos financieros exigibles a las micro y pequeñas empresas en las convocatorias para compras públicas, buscando facilitar la participación de estas cuando cuenten con las capacidades productivas y administrativas para participar, pero que no cuenten con el capital de trabajo necesario, impulsando el contrato como mecanismo de financiación.

ARTÍCULO 41. PROMOCIÓN DE LA ASOCIATIVIDAD EMPRESARIAL ENTRE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS PARA PARTICIPAR EN COMPRAS PÚBLICAS. El Gobierno Nacional promoverá la participación de las micro y pequeñas empresas en las compras públicas, a través de la aplicación de criterios de priorización a figuras de asociatividad como consorcios y uniones temporales conformados entre ellas.

CAPÍTULO III

ACCESO AL FINANCIAMIENTO

ARTÍCULO 42. INCLUSIÓN FINANCIERA PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS. Bancoldex, dentro del marco de sus competencias y capacidades institucionales, implementará un modelo orientado a incrementar los niveles de inclusión financiera de las micro y pequeñas empresas, acorde a las realidades territoriales, y a fortalecer la oferta de productos financieros tradicionales y alternativos para estos segmentos empresariales.

ARTÍCULO 43. Modifíquese el artículo 158-1 del Estatuto Tributario (Modificado por el artículo 91 de la Ley 1819 de 2016), el cual quedará así:

“Las inversiones que realicen personas naturales o jurídicas de forma directa o indirecta en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante actualización del documento CONPES 3834 de 2015, y por el Consejo Nacional de Beneficios tributarios (CNBT); serán deducibles en el período gravable en que se realicen. Lo anterior, no excluye la aplicación del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto

Tributario cuando se cumplan las condiciones y requisitos allí previstos.

Este beneficio también será aplicable a aquellas donaciones o inversiones que realicen personas naturales o jurídicas en empresas del segmento mipyme que tengan como finalidad generar en dichas empresas innovación de productos, innovación en procesos de producción o innovación organizacional. Lo anterior teniendo en cuenta los criterios, condiciones y definiciones señaladas en el documento CONPES 3834 de 2015.

El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable a las donaciones que se realicen por intermedio de las Instituciones de Educación Superior o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial, o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que hace referencia el presente artículo.

También aplicará el beneficio establecido en el presente artículo a las inversiones realizadas por las mipymes, con el objeto de formar su recurso humano en temas de innovación. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y requisitos exigidos a los programas de formación del recurso humano para el acceso a este beneficio.

PARÁGRAFO 1o. *El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT) definirá anualmente un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo y del descuento establecido en el artículo 256 del Estatuto Tributario, así como el monto máximo anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción y descuento por inversiones o donaciones de que trata el Parágrafo 3 del artículo 256 del Estatuto Tributario, efectivamente realizadas en el año. El Gobierno nacional definirá mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo y del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto Tributario, se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e*

innovación en pequeñas y medianas empresas - Pymes. El beneficio contemplado en el inciso segundo del presente artículo aplicará, siempre que la donación o inversión no esté incluida en este porcentaje.

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el contribuyente podrá solicitar al CNBT la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y la conveniencia del mismo. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido en este inciso se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CNBT establezca un monto superior al mismo para dicho año.

PARÁGRAFO 2o. *Los costos y gastos que dan lugar a la deducción de que trata este artículo y al descuento del artículo 256 del Estatuto Tributario, no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.*

PARÁGRAFO 3o. *El Documento CONPES previsto en este artículo deberá expedirse o ajustarse antes del 1o de mayo de 2017.*

PARÁGRAFO 4o. *Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que hayan accedido al beneficio contemplado en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario antes de 31 de diciembre de 2016 en un proyecto plurianual, conservarán las condiciones previstas al momento de obtener la aprobación por parte del CNBT respecto del proyecto correspondiente. Las inversiones en los proyectos de que trata este Parágrafo, no se someten a lo previsto en el artículo 256 del Estatuto Tributario.”*

ARTÍCULO 44. DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INNOVACIÓN EN EMPRESAS DEL SEGMENTO MIPYME. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 256 del Estatuto Tributario:

“PARÁGRAFO 5. *El mismo tratamiento contemplado en este artículo será aplicable a las inversiones o donaciones que realicen personas naturales o jurídicas en las empresas del segmento mipyme que tengan como finalidad generar un avance en la innovación de productos, innovación en procesos de producción o innovación organizacional de dichas empresas. Para ello, estas inversiones o donaciones deberán tener en cuenta los criterios y condiciones que*



establezca el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), de acuerdo con lo contemplado en el documento CONPES 3834 de 2015”.

CAPITULO IV

ASOCIATIVIDAD

ARTÍCULO 45. PROMOCIÓN DE LA ASOCIATIVIDAD EMPRESARIAL. Las entidades del Gobierno Nacional que implementen programas de desarrollo empresarial, promoverán la asociatividad del segmento Mipyme.

TÍTULO IV

MARCO INSTITUCIONAL

CAPITULO I

SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LAS MIPYMES

ARTÍCULO 46. SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LAS MIPYMES. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 905 de 2004, el cual quedará así:

*“**ARTÍCULO 3:** Créese el Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes, conformado por el Consejo Superior de la Microempresa, el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana empresa y los consejos regionales, como espacios de diálogo y articulación a nivel nacional y regional, entre el 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 Apoyo a las Mipymes se articulará al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación – SNCI o quien haga sus veces, y a través los Consejos Superiores, coordinará las actividades y programas que se desarrollen para promover y consolidar las micro, pequeñas y medianas empresas del país.

PARÁGRAFO PRIMERO: *El Consejo Superior de la Microempresa estará conformado por los siguientes integrantes:*



- a) *Por parte del sector público del orden nacional: El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado; el Ministro de Trabajo o su delegado; el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; el director del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA o su delegado.*
- b) *Por parte del sector público del orden territorial: Un representante de los Gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se ejecute un plan integral para las microempresas, delegado por la Federación Nacional de Departamentos; y un representante de los Alcaldes de aquellos municipios en los cuales se ejecute un plan integral para las microempresas, delegado por la Federación Colombiana de municipios.*
- c) *Por parte del sector privado: El Presidente Nacional de la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO o su delegado, El Presidente de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias- ACOPI; Un miembro de las entidades financieras especializadas en el manejo de microcrédito, designado según establezca el reglamento del Consejo .*
- d) *Por parte de la academia, un representante de la comunidad académica, según lo establezca el reglamento del Consejo.*

Para todos los casos, los delegados deberán ser del nivel directivo. Las demás entidades del orden nacional que requieran ser convocadas por el Consejo, cuando los asuntos a tratar así lo ameriten, deberán delegar a un representante del nivel directivo. A su vez, podrán participar otras entidades en calidad de invitados, cuando el Consejo lo requiera.

PARÁGRAFO SEGUNDO: *El Consejo Superior de la Pyme estará integrado, por:*

- e) *Por parte del sector público del orden nacional: el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado; El Ministro de Trabajo o su delegado; el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación o su delegado; el Director del Departamento Nacional de Planeación o su Delegado; y el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena o su delegado;*

- f) *Por parte del sector público del orden territorial: Un representante de los Gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se ejecute un plan integral para las pequeñas y medianas empresas, delegado por la Federación Nacional de Departamentos; y un representante de los Alcaldes de aquellos municipios en los cuales se ejecute un plan integral para las pequeñas y medianas empresas, delegado por la Federación Colombiana de municipios.*
- g) *Por parte del sector privado: el Presidente Nacional de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas empresas ACOPI o su delegado; el Presidente Nacional de la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO o su delegado; el presidente de la Confederación de Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras o su delegado; y un representante de los bancos que tengan programas de crédito a las pymes, quién será designado según establezca el reglamento del Consejo.*
- h) *Por parte de la academia, un representante de la comunidad académica designado según establezca el reglamento del Consejo,*

Para todos los casos, los delegados deberán ser del nivel directivo. Las demás entidades del orden nacional que requieran ser convocadas por el Consejo, cuando los asuntos a tratar así lo ameriten, deberán delegar a un representante del nivel directivo. A su vez, podrán participar otras entidades en calidad de invitados, cuando el Consejo lo requiera.

PARÁGRAFO TERCERO: *El Consejo Superior de Microempresa y el Consejo Superior de Pequeña y Mediana empresa sesionarán de manera ordinaria, dos (2) veces al año, y de manera extraordinaria cuando sea citado por la Secretaría Técnica Permanente. Cada Consejo establecerá su propio reglamento.*

PARÁGRAFO CUARTO: *Los Consejos Regionales serán instancias de diálogo y articulación a nivel departamental, entre los sectores público y privado, para los asuntos relacionados con la promoción, el desarrollo y la consolidación de las micro, pequeñas*

y medianas empresas; y se encuentran integrados a las Comisiones Regionales de Competitividad.

La creación de los consejos regionales será potestad de cada departamento y deberá ser presentada en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad - CRC 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 los consejos regionales, su conformación e integración a las mismas, deberá seguir los lineamientos que defina el Gobierno Nacional.”

ARTÍCULO 47. INFORMACIÓN SOBRE ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS MIPYMES: Modifíquese el artículo 7 de la Ley 905 de 2004, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 7. INFORMACIÓN SOBRE ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO A LAS MIPYMES:
Las entidades del sector público integrantes de los Consejos Superiores de Microempresa y Pequeña y Mediana Empresa, así como el Fondo Nacional de Garantías, Bancoldex, INNpalsa Colombia, el Programa Colombia Productiva, Procolombia, Finagro, el Banco Agrario, el SENA y las demás entidades con programas de apoyo al segmento mipyme; reportarán semestralmente a la Secretaría Técnica Permanente de los Consejos, las estrategias, programas y proyectos que adelantarán para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, junto con los recursos que asignarán para la ejecución de los mismos, sus avances y resultados. La Secretaría Técnica Permanente de los Consejos promoverá esquemas simplificados de reporte y de mejora para capturar y sistematizar la información.”

ARTÍCULO 48. FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS SUPERIORES DEL SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LAS MIPYMES

La Secretaría Técnica Permanente de los Consejos Superiores de la microempresa y de la pequeña y mediana empresa, estará a cargo de la Dirección de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces.

Las disposiciones de los Consejos Superiores se informarán por parte de la Secretaría Técnica Permanente al Sistema Nacional de Competitividad e

Innovación o quien haga sus veces, a través del Comité Ejecutivo y sus Comités Técnicos, según sea el caso. El Gobierno nacional definirá el esquema de interlocución más conveniente.

El Gobierno Nacional reglamentará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley, las funciones de los Consejos Superiores de Micro y Pequeña y Mediana Empresa, las funciones de su Secretaría permanente, la periodicidad de los informes, y los demás aspectos requeridos para el cumplimiento de su objeto y debido funcionamiento.

ARTÍCULO 49. SISTEMAS DE MICROCRÉDITO. Adiciónese un párrafo al artículo 39 590 de 2000, el cual quedará así:

*“**PARÁGRAFO:** Las entidades y cooperativas que sean intermediarios financieros, así como las organizaciones especializadas en actividades de microcrédito, deberán reportar ante la Superintendencia Financiera o ante la Superintendencia de la Economía Solidaria, según sea el caso, los honorarios y comisiones cobrados. La Superintendencia Financiera y la Superintendencia de la Economía Solidaria, verificarán que el cobro de honorarios y comisiones se ajusten a las tarifas autorizadas por el Consejo Superior de la Microempresa, y ejercerán sus funciones de inspección de vigilancia y control en caso de incumplimientos.”*

CAPITULO II

REDES DE EMPRENDIMIENTO

ARTÍCULO 50. RED NACIONAL PARA EL EMPRENDIMIENTO. Modifíquese el Artículo 5 de La Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

***Artículo 5. Red Nacional para el Emprendimiento - RNE.** La Red Nacional para el Emprendimiento se articulará al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación -SNCI, como instancia de coordinación institucional público-privada para la promoción, divulgación y fortalecimiento del emprendimiento en Colombia.*

La Red estará conformada por los siguientes integrantes:

1. La Presidencia de la Republica, a través de La Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Pública – Privada o quien haga sus veces.
2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado, quien **ejercerá la Secretaría Técnica.**
3. El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o su delegado.
4. El Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, o su delegado.
5. El Ministro de Educación Nacional o su delegado.
6. El Ministro de Trabajo o su delegado
7. El Ministro de Cultura o su delegado
8. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena, o su delegado.
9. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
10. El presidente de INNpuls Colombia o su delegado.
11. Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades - ASCUN o un representante de la Red Universitaria de Emprendimiento, REUNE.
12. Un representante de las asociaciones de emprendedores en Colombia.
13. Un representante del Consejo Gremial Nacional, CGN.
14. Un representante del Consejo Privado de Competitividad
15. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar.

Parágrafo 1°. Los delegados deberán ser permanentes, mediante delegación formal del representante legal de la Institución o gremio sectorial que representa, ser del nivel directivo de la respectiva entidad y ejercer funciones relacionadas con el emprendimiento.

Parágrafo 2°. La RNE podrá invitar a sus reuniones a representantes del sector público y privado, cuando lo estime necesario, de acuerdo con los temas específicos a tratar.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional, en el término de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, definirá las funciones, el funcionamiento y las mecanismos de articulación con el SNCI.”

ARTÍCULO 51. 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 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 - CRC 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 Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 52: 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 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 1014 de 2006, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. Los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 y 12, pertenecientes al Título I de la presente Ley, entrarán a regir después de los seis (6) meses contados a partir de su promulgación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY *POR LA CUAL SE “IMPULSA EL EMPRENDIMIENTO, EL CRECIMIENTO Y LA CONSOLIDACIÓN DE LAS MIPYMES EN COLOMBIA”*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTO DE LA LEY: NECESIDAD DE IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL CRECIMIENTO Y LA CONSOLIDACIÓN DE LAS MIPYMES EN COLOMBIA

1.1 CONDICIONES FAVORABLES PARA EL DESARROLLO DE LAS MIPYMES

1.2 IMPULSO AL EMPRENDIMIENTO

1.3 ACCESO A FINANCIAMIENTO PARA EL EMPRENDIMIENTO Y LAS MIPYMES

1.4 COORDINACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

2. MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS VIGENTES

3. CONTEXTO LATINOAMERICANO

3.1 CHILE

3.2 BRASIL

3.3 ARGENTINA

3.4 MÉXICO

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4.1 TÍTULO I: CONDICIONES FAVORABLES DE MERCADO PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

4.1.1. CAPÍTULO I: PLAZOS MÁXIMOS DE PAGO

4.2 TÍTULO II: FOMENTO AL EMPRENDIMIENTO

4.2.1. CAPÍTULO I: INCENTIVOS A LA CONSOLIDACIÓN Y EL CRECIMIENTO DEL EMPRENDIMIENTO

4.2.2. CAPÍTULO II: ACCESO AL FINANCIAMIENTO

4.3 TÍTULO III: MEDIDAS DE APOYO PARA LAS MIPYMES

4.3.1. CAPÍTULO I: MEDIDAS PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

4.3.2. CAPÍTULO II: COMPRAS PÚBLICAS

4.3.4. CAPÍTULO IV: ASOCIATIVIDAD



4.4. TÍTULO IV: MARCO INSTITUCIONAL

5. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS DE PLAZOS MÁXIMOS DE PAGO

6. IMPACTO FISCAL

7. REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN

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 del segmento Mipyme, particularmente por la necesidad de mejorar la competitividad de la economía nacional a través de la superación de las debilidades atribuidas a la mayoría de empresas que conforman este segmento; su baja productividad, el limitado poder de negociación y las dificultades que tienen para interactuar con empresas de mayor tamaño y estructuras organizacionales y productivas más sofisticadas.

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).

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 el 70% de los empleados de las Mipymes, producen el 30% del PIB, el cual es aproximadamente la mitad de la producción de los países de la OCDE.

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.

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 otras dificultades. 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 contexto jurídico que reglamenta su actuación y con las características propias del mercado local al que se enfrentan.

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.

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. Según resultados del Reporte GEM [1] 2017 más de la mitad de la población adulta tiene la intención de crear empresa pero muy pocos logran concretarlo.

Siendo el emprendimiento y la innovación uno de los grandes vehículos de crecimiento en las economías globales modernas, es necesario establecer medidas que le permitan convertirse en el motor de la innovación, la creación de empleo, el incremento de la productividad, la generación de riqueza y el mejoramiento de la competitividad en el país.

Es evidente la necesidad de contar con una visión sistémica alrededor del emprendimiento y la innovación; emprender, crear empresa, desarrollar nuevos modelos de negocio, productos y/o servicios, así como la sostenibilidad de estas apuestas y el aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento, son determinados por múltiples factores y realidades que interactúan como sistema.

Así las cosas, implementar una Ley especial para el desarrollo de las Mipymes es una tarea fundamental que permitirá acompañar los programas para el fortalecimiento empresarial con acciones especiales y de tipo legal, que habilitan condiciones para que el segmento se fortalezca y crezca.

1. **CONTEXTO DE LA LEY: LA NECESIDAD DE IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL CRECIMIENTO Y LA CONSOLIDACIÓN DE LAS MIPYMES EN COLOMBIA**

1.1 **CONDICIONES FAVORABLES PARA EL DESARROLLO DE LAS MIPYMES**

En Latinoamérica el segmento Mipyme es importante en varias dimensiones. En primer lugar, es un poco más del 99% del total de empresas de la región¹ (a excepción de Chile en donde representa el 98%). En términos de generación de empleo, las Mipymes son responsables de la generación de al menos el 67% del empleo formal privado (a excepción de Chile y Perú, en donde generan el 46% y el 60% respectivamente). A pesar de lo anterior, el aporte de las Mipymes al PIB de cada país, oscila entre el 26% y el 52%, una cifra que no se corresponde con el aporte al empleo y su participación en el tejido empresarial. Lo anterior evidencia la necesidad de medidas diferenciales que permitan aumentar la generación de valor por parte de las Mipymes.

Según la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), existe una baja productividad y niveles de sofisticación de las Mipymes. En Colombia 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; este parámetro se configura porque las Mipymes son intensivas en insumos con menor desarrollo y un menor uso de la tecnología.

Frente a estas debilidades, es necesario resaltar que la baja productividad del segmento no solo está relacionada con las bajas capacidades productivas de las empresas que lo conforman, el uso de tecnología media o baja, debilidades gerenciales y de capital humano, entre otras; sino que también está determinada

¹ Políticas para Pymes competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur. OCDE, 2019

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.

En este sentido, 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. En 2015, el 75 % de los micronegocios no tenían o no renovaron el registro mercantil, mientras que en 2017 la informalidad laboral fue, en promedio, del 63,2 % (PND 2018 - 2022).

En materia de trámites, el proceso de creación de empresas es complicado y lento. Mientras que un empresario en Nueva Zelanda requiere medio día y un trámite para abrir una empresa en 2017, en Colombia se requerían 11 días y ocho trámites (Banco Mundial, 2019). Sin embargo, se resalta que los Centros de Atención al Empresario (CAE) redujeron en 72,5 % el tiempo y en 27,3 % el número de trámites necesarios para crear empresas, comparando 2017 con 2008 (Banco Mundial, 2017).

De otra parte, la regulación, al igual que la política fiscal y monetaria, es fundamental para que los gobiernos logren sus objetivos de crecimiento y desarrollo en favor del bienestar general (OCDE, 2015). Se estima que una reducción del 25 % de la carga regulatoria podría representar un crecimiento adicional del 1,5 % en el PIB (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006), y un programa de simplificación normativa puede incrementar la productividad en 0,6 puntos porcentuales (p. p.) (Costa & Aubyn, 2012).

De igual forma, una reforma que promueva la competencia puede generar un crecimiento de la productividad de entre el 12% y 15 % (FMI, 2010). Sin embargo, en Colombia, el exceso de regulación afecta el desarrollo de la iniciativa privada y la competencia de los mercados, lo que a su vez inhibe el aumento de la productividad. Así mismo, un exceso de regulación que perjudica la competitividad

del país y dificulta el cumplimiento de las normas. Prueba de ello es que Colombia ocupa el puesto 123 de 140 países en el índice de carga regulatoria del Gobierno (FEM, 2018), y el puesto 54 entre 113 países en el índice de cumplimiento regulatorio (Proyecto Mundial de Justicia, 2018). Sin embargo, no solo los trámites y reglas son barreras para aprovechar oportunidades de mercado. Las Mipymes Colombianas se enfrentan de manera particular a mercados estrechos y con baja demanda, en donde generalmente establecen relaciones comerciales con otras empresas y clientes que no les brindan las condiciones necesarias para optimizar sus costos y desarrollar mejores estrategias productivas y financieras, especialmente en sus primeras etapas de desarrollo (emprendimiento).

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

Precisamente hay que destacar que según la OCDE en los países que integran el organismo las compras públicas eran utilizadas como herramienta para alcanzar objetivos secundarios de política, que incluían el desarrollo del segmento mipyme. 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 principalmente existen tres obstáculos identificados por las empresas del segmento: a) no se tiene el suficiente conocimiento acerca del proceso, b) no se tiene la capacidad para cumplir con las mínimas condiciones, y c) no se tiene la capacidad para cumplir con los volúmenes requeridos.

En este sentido, adicional a los obstáculos expuestos anteriormente, la baja capacidad para combinar capacidades productivas individuales y el bajo interés en la asociatividad empresarial o ausencia de condiciones para generarlas, también constituyen una barrera para que las Mipymes avancen hacia el crecimiento, mediante la suma de capacidades y la cooperación, en las cadenas locales de valor.

De otra parte, la poca liquidez y la ausencia de capital de trabajo disponible para invertir de las micro y pequeñas empresas, sumadas a los desafíos mencionados previamente y a las prácticas de pago a proveedores en plazos excesivamente altos son un problema para que las micro y pequeñas empresas puedan integrarse

competitivamente en el mercado o cuenten con la liquidez suficiente para sostenerse y cumplir con sus compromisos comerciales y obligaciones legales.

Adicionalmente, la adecuada 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.

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).

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 y de seguridad social; 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.

En cuanto a la inversión en activos productivos, tecnología e innovación debe considerarse que esto no es una prioridad para el segmento. Según el GEM en 2016, más del 80% 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 80% 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 diferenciación o capacidad para transformarse tecnológicamente.

Esta situación se podría explicar en las Mipymes por las debilidades en la identificación de oportunidades de mercado claras que posibiliten el crecimiento, así como por la falta de motivación para 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 gerenciales y financieras.

En este contexto, la relación entre estructura de costos, capital humano, productividad, formalización y mercado, parece no ser una fórmula fácil de conseguir 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.

A la luz de lo anterior, se requieren acciones diferenciadas que promuevan el mejoramiento de la productividad de las Mipymes, la apropiación de una cultura de la formalidad, el fortalecimiento de sus estructuras financieras, el mejoramiento de las habilidades gerenciales, 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. Lo anterior, como complemento a la generación de condiciones favorables de mercado para el desarrollo de la actividad empresarial, con medidas que mejoren su flujo de caja, impulsen el emprendimiento, mejoren la relación beneficio-costos de ser formal y solucionen fallas de coordinación en el diseño e implementación de la política pública para el segmento Mipyme.

1.2 IMPULSO AL EMPRENDIMIENTO

En el Reporte GEM [1] 2017 se encontró que el 68.4% de los colombianos consideró el ser empresario como una alternativa de carrera deseable, tendencia que se ha mantenido relativamente estable en los últimos años.

Igualmente, la discontinuidad en el proceso de emprendimiento hacia el desarrollo empresarial ha venido en crecimiento. En general los colombianos están motivados hacia la creación de empresa pero no continúan con sus iniciativas porque no logran la rentabilidad esperada o tienen problemas de financiación.

Asimismo, hay que señalar que el contexto colombiano no cuenta con las condiciones más favorables para el emprendimiento en sus diferentes tipos y etapas, ni con un sistema de apoyo consolidado que le permita a los emprendedores avanzar de acuerdo con las necesidades y retos para sostenerse, crecer y consolidarse. En contraste, la mortalidad empresarial sigue siendo relativamente alta por lo que existe la necesidad de contar con condiciones favorables para mejorar la supervivencia empresarial en el país.

En este sentido, la existencia de una masa crítica de emprendedores con el perfil motivacional, las capacidades técnicas y las aspiraciones de crecer, es una condición clave para que surjan nuevas empresas innovadoras (Prodem, 2016).

Sin embargo, el desafío en Colombia se encuentra en la ampliación de ese capital humano emprendedor. Una forma de enfrentarlo es apoyando aquellos segmentos de potenciales emprendedores que pueden crear las empresas más innovadoras, por ejemplo, estudiantes de maestría o doctorado altamente calificados y beneficiarios de diferentes programas del gobierno.

En línea con lo anterior, ha sido evidente la necesidad de contar con una visión sistémica alrededor del emprendimiento y la innovación. La decisión de emprender, la creación de empresa, el desarrollo de nuevos modelos de negocio, productos y/o servicios, la sostenibilidad, el crecimiento y la internacionalización empresarial, son influenciados por múltiples factores. “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).

1.3 ACCESO A FINANCIAMIENTO PARA EL EMPRENDIMIENTO Y LAS MIPYMES

Los emprendedores en general, encuentran que las limitaciones que le impiden el crecimiento, las dificultades de acceso a recursos financieros aparecen siempre entre los asuntos prioritarios (Beck y Dermick-Kunt, 2006; Abdusaleh y Worthington, 2013) Según la más reciente Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT) de la industria manufacturera, el 16,7% de las empresas innovadoras y potencialmente innovadoras² consideraron el acceso a financiamiento como uno de sus principales obstáculos para innovar (EDIT, 2015-2016). Igualmente, en el sector servicios y comercio, la dificultad en el financiamiento externo es calificado de alta importancia por el 16,2% de las empresas (EDITS, 2016-2017).

Dicho obstáculo afecta principalmente a las pymes, 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

² Para la EDIT, el DANE define empresa innovadora como aquella que durante el periodo de referencia obtuvo bienes o servicios nuevos o mejorados significativamente, o que introdujo métodos de prestación de servicios, forma organizacional o de comercialización nuevos o significativamente mejorados. Las empresas potencialmente innovadoras, son definidas como aquellas que reportan tener en proceso o haber abandonado algún proyecto de innovación (DANE, 2016).



empresas para crecer e innovar, especialmente en países en desarrollo como Colombia (UNCTAD, 2012).

No obstante, en promedio el 61,3% de las mipymes no solicitan créditos, es más, no contemplan a las instituciones financieras como una necesidad para su crecimiento. Este refleja una posible “autoexclusión” del mercado financiero.

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.

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 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 COORDINACIÓN PÚBLICO – PRIVADA

El rol del Gobierno es fundamental en términos de la articulación y coordinación de las políticas e instrumentos que implementa para fomentar el desarrollo empresarial de las Mipymes. La OCDE 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 la 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.

Adicionalmente, dentro de las tres principales causas del bajo crecimiento de la productividad se encuentra la existencia de fallas de articulación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales, entre el sector público y privado, y entre las diferentes entidades del orden nacional. 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).

En el caso colombiano, 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 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.



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”.
- Ley 905 de 2004, modificatoria de la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana.
- Decreto 4463 de 2006: por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006
- Decreto 2828 en agosto de 2006: por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y se dictan otras disposiciones.
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.
- Ley 1150 de 2007: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. En

esta Ley se incluyen mecanismos que promueven la inclusión de las Mipymes colombianas en las compras del Estado.

- Ley 1253 de 2008. Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1429 de 2010: Ley de Formalización y Generación de Empleo
- Decreto Ley 019 de 2012: “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”
- Ley 1780 de 2016: Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo
- Ley 1780 de 2017, modificatoria de la Ley 1936 de 2013 (Ley de Protección al Cesante), y por la cual fue creada la subcuenta de Promoción del Emprendimiento y del Desarrollo Empresarial del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.
- Decreto 2175 de 2007: Por el cual se regula la administración y gestión de las carteras colectivas.
- 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:

- CONPES 3424 de 2006: Banca de las Oportunidades. Un instrumento de política para promover la inclusión financiera en términos de cobertura y calidad como forma de alcanzar la equidad social.
- CONPES 3439 de 2006: Por el cual se marca la política de productividad y competitividad.
- CONPES 3484 de 2007: Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado.
- CONPES 3527 de 2008: Política Nacional de Productividad y Competitividad
- CONPES 3533 de 2008: Brinda las bases para la adaptación del sistema de propiedad intelectual para la competitividad y la productividad.
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: el Ministerio de Comercio, Industria y turismo es responsable de la implementación de estrategias público-privadas para el aprovechamiento de ventajas comparativas para la mejora en productividad y competitividad de la industria (Art. 50 Ley 1753 de 2015). A partir de allí se ejecutan múltiples acciones para fomentar la creación de emprendimientos Innovadores, como mecanismo de competitividad para el país, para ello, se estructuró la Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866).
- CONPES 3866 de 2016: Política Nacional de Desarrollo Productivo.
- CONPES 3956 DE “Política de Formalización Empresarial”.
- Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia: Pacto por la Equidad -Pacto Nacional por el Emprendimiento”³: 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

³ Actualmente en trámite de aprobación en el Congreso.

3. CONTEXTO LATINOAMERICANO⁴

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, Brasil, México y Argentina como medidas de apoyo para las Mipymes

El estudio de CEPAL (2018) señala que en conjunto las Pymes representan el 60% del empleo formal de América Latina y son responsables de una cuarta parte del valor total del PIB de la región, lo que sugiere una brecha importante de productividad entre las empresas del segmento mipyme y las empresas grandes. En Europa las Pyme son también cerca del 99%, pero generan cerca del 70% del empleo y generan el doble del valor que las Mipymes latinoamericanas.

Estas brechas entre regiones y por tamaños, son más acentuadas cuando se observan los datos de las microempresas y las pequeñas empresas. En América Latina, una microempresa alcanza apenas el 6% de la productividad de una empresa grande; una empresa pequeña apenas alcanza una cuarta parte de la productividad de la empresa grande. En Europa, una microempresa alcanza niveles del 42% de la productividad de la empresa grande (OCDE, 2019).

Una de las razones para estas diferencias en productividad, es que las Mipymes de América Latina se encuentran concentradas en actividades de bajos niveles de valor agregado, como comercio, restaurantes, construcción, sector agropecuario primario y otros sectores en los cuales los requerimientos técnicos, escala, complejidad y barreras de entrada son más bajos (OCDE, 2019). Esto implica que las Mipymes operan en mercados de baja competencia y diferenciación de producto, baja oferta de capital humano cualificado y bajo desarrollo de capacidades, lo que condiciona su forma de interacción empresarial y aumenta su grado vulnerabilidad a la competencia y disminuye sus niveles de rentabilidad.

3.1 CHILE

⁴ La información dispuesta a continuación fue tomada de *Mipymes en América Latina, un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento* (Cepal, 2018), *Índice de Políticas Públicas de Pymes en América Latina – IPPALC* (OCDE-CAF, 2019) y *Best practices in development finance* (IDFC, 2013).



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 establece la priorización de definición de la política pública con base en el impacto, costo y efectividad; es decir que la CEPAL encontró 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, desarrollaron un programa de garantías financieras que facilitó el acceso al crédito, inclusive existen líneas de crédito para uso en fondos de capital emprendedor.

Como proceso integral, el gobierno chileno a través de distintas instancias ha creado mecanismos que fortalecen los productos financieros a través de la generación de programas de garantías impulsadas por el Gobierno Nacional y tiene programas de fortalecimiento empresarial a través de los centros de desarrollo de negocios, los cuales pretenden orientar los distintos negocios en aspectos estratégicos, organizacionales y comerciales. Se enfocan en empresas de menor tamaño.

El proceso de financiación es acompañado del Banco del Estado, 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 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 microemprendedor 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, 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 preaprobadas para fortalecer el capital de trabajo de las mipymes e inclusive financiación en los procesos de propiedad intelectual.

3.3 ARGENTINA

El gobierno nacional, identificó la necesidad de establecer una institución que se pudiera encargar del desarrollo de las Mipymes y creó un organismo llamado SEPYME dependiente de la Presidencia de la República donde se lanzó la Ley Mipyme, sus grandes cambios obedecieron a la estructura de una política tributaria, adecuada conforme el tamaño de la empresa, definió estructuras de atención para servicios financieros como el Banco de la Nación y el Banco de Inversión y Comercio Exterior.

Los pilares fundamentales, en los cuales centran la política de desarrollo productivo para este segmento empresarial, son:

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

De las políticas adoptadas por Argentina, las más representativas se enfocaron en otorgar créditos fiscales para la formación del Capital Humano de las mipymes. Por su parte, el Banco Central realizó intervención directa sobre el sistema financiero definiendo un porcentaje de crédito para las empresas del segmento mipyme.

Adicionalmente, entendiendo que la manera de promover la competitividad depende del desarrollo del capital humano, crearon el programa nacional de capacitación donde se otorgan recursos del gobierno para asesoría y entablar relacionamiento con las consultoras.

3.4 MÉXICO

Tiene una política basada en el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo empresarial, de tal manera que han creado diversas entidades que



ejecutan los programas de las mipymes; en primera instancia se definió una política de ciencia, tecnología, investigación aplicada y desarrollo de la innovación a través de Conacyt, donde busca principalmente el apoyo de formación en líneas de investigación a través de becas para posgrados.

Innovapyme, es la entidad encargada de fortalecer los proyectos de innovación en dicho segmento empresarial; realiza desarrollos de infraestructura, equipamiento y capital humano.

Se creó el Inadem como una institución que promueve la financiación, formación, innovación tecnológica y creo una articulación regional para los desarrollos federales.

Un actor adicional, de gran relevancia son los centros de articulación productiva, los cuales tienen un propósito realizar conexiones de oferta y demanda entre las mipymes y las grandes empresas para el fomento de cadenas de valor.

Por último, existe una estrategia de financiación por parte de Nafinsa banco de desarrollo mexicano.

3.4.1 Nacional Financiera (Nafinsa) Banco Gubernamental

Se enfoca principalmente en el apoyo financiero y servicios técnicos para el desarrollo de las pymes, de igual manera estimula el desarrollo del mercado financiero siendo agente en el proceso de negociación con el gobierno para administrar y contratar préstamos con la banca multilateral.

El proceso de apoyo de Nafinsa ha evolucionado de tal manera que no solamente se enfoca en el préstamo de recursos a negocios que la banca comercial no atiende, sino que promueve la inclusión financiera de la población que no tiene acceso, ha migrado a diseñar y otorgar garantías a los bancos comerciales con el fin de estimular mayores niveles de endeudamiento.

Una de las reformas que ha hecho el banco es otorgar créditos de forma directa y garantías que incluyen mejores tasas de interés, y mejores términos de cara al sector productivo beneficiado.

Los recursos con los que opera Nafinsa son el resultado de las inversiones en el mercado doméstico y fondos de la banca multilateral. Se ha destacado por



promover el desarrollo en la educación, compartiendo el riesgo con las universidades, bancos y aliados interesados.



4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de Ley propone un paquete de medidas diferenciadas y en temas puntuales, orientadas a generar condiciones y apoyos especiales para promover el emprendimiento y fortalecer las Mipymes del país, buscando que avancen en el fortalecimiento de sus estructuras financieras, cuenten con nuevas fuentes de financiamiento, promover nuevos modelos de negocio basados en la innovación, mejorar la relación costo-beneficio de ser formal, generando nuevas alternativas para acceder a las compras públicas y mejorando aspectos del entorno institucional para promover un diálogo efectivo entre el sector público y privado, y entre el nivel nacional y regional.

4.1 TÍTULO I: CONDICIONES FAVORABLES DE MERCADO PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

4.1.1. CAPÍTULO I: PLAZOS MÁXIMOS DE PAGO

Uno de los principales obstáculos para aprovechar las oportunidades de crecimiento es la liquidez y la ausencia de capital de trabajo disponible para invertir, así como las dificultades para ajustar los flujos de caja a las condiciones de pago de los clientes, principalmente en las relaciones que establecen las micro y pequeñas con la gran empresa.

Los problemas de liquidez que presentan las mipymes señalan también problemas de relacionamiento con sus clientes y en consecuencia dificultades para mantener flujos de caja saludables: (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 descortes 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 productiva⁵.

Esta situación es un agravante de las principales preocupaciones de los empresarios para el desarrollo económico. Según la Gran Encuesta Pyme (GEP)

⁵ Gran Encuesta Micro y Pyme – ANIF II Semestre 2018

de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras- ANIF, el promedio de respuestas entre 2013-2018 de los empresarios, evidenció que la falta de demanda es la principal preocupación, seguida por los altos impuestos, la rotación de cartera, la tasa de cambio y la falta de liquidez. A Por su parte, destaca que dentro de las respuestas de las Microempresas y Pymes en la GEP, estas mencionaron a sus proveedores como la principal fuente de financiamiento alternativo.

Según ANIF, aunque el Decreto 3327 de 2009 buscaba promover (entre otras cosas), el financiamiento de las empresas a través de la negociación de sus facturas, “no encontró mecanismos de mercado que evitaran descuentos del 10%-12% en dichas facturas. Simplemente, el factoring continuó siendo un mercado pando en Colombia, tal como lo atestigua sistemáticamente la Gran Encuesta Pyme (GEP) de Anif. Esto último tiene el agravante de que dicha GEP también ha encontrado que cerca de un 20% de las empresas mencionan la “rotación de cartera-faltantes de liquidez” como su principal problema de operación”. La misma Asociación indica que las pymes que acceden al crédito, lo destinan en su mayoría (60%) a fondear la compra de materia prima, insumos, inventario, mano de obra y gastos operativos; endeudándose por falta de liquidez para financiar su funcionamiento y no necesariamente, para mejorar su productividad. A su vez, menciona que “en los inicios de este año 2019, se han agudizado los problemas de iliquidez de las Pymes en Colombia. Se trata de un problema que tiene más visos estructurales que coyunturales, pues, de hecho, la expansión del llamado “dinero transaccional” ($M1A = M1 + Ctas. Ahorro$) ha estado relativamente estable a ritmos de 2%-4% real anual durante los últimos 18 meses. (ANIF-2019⁶)

El establecimiento por vía legal de plazos máximos de pago en las transacciones comerciales, no es una práctica novedosa en el derecho comparado. En la Unión Europea, por ejemplo, fue expedida la Directiva 2011/7/EU del 16 de febrero de 2011 parte del Parlamento Europeo, con el fin de proteger a las empresas, particularmente las pequeñas, frente a conductas de pago inoportuno.

El Parlamento Europeo dispuso que los países de la Comunidad debían integrar y adecuar sus legislaciones internas a las provisiones de la Directiva a más tardar en marzo de 2013 y atendiendo estándares mínimos relacionados con: (i) plazos máximos de pago (30 días para entidades del Estado y 60 días para empresas privadas); (ii) generación de intereses de mora superiores a la tasa fijada por el

⁶ <http://anif.co/sites/default/files/mar20-19.pdf>

Banco Central Europeo; (iii) tasa de recuperación mínima de costos por el pago inoportuno €40⁷ (Ver cuadro comparativo Unión Europea las disposiciones de la Directiva 2011/7/EU sobre pago oportuno⁸).

País	Legislación	Plazos	Intereses	Recuperación mínima	Excepciones	Consecuencias del desconocimiento de los plazos
Francia	Ley 387 de 2012	Treinta (30) días calendario contados a partir de la entrega de los bienes o prestación del servicio. Puede pactarse desde la recepción de la factura.	3 veces la tasa de interés legal fijada por el Banco Central Europeo	€45	Posibilidad de pactar plazos mayores, siempre que no sea severamente injusto para el acreedor. No pueden exceder los sesenta (60) días.	1. Nulidad de las cláusulas. En su lugar aplica la regla de los treinta días (30) 2. Sanciones administrativas: hasta €75.000 para personas naturales y €375.000 para personas jurídicas
Alemania	Código Civil Alemán	- Sesenta (60)	Tasa de interés	No hay suma mínima de	Posibilidad de pactar	Nulidad de las cláusulas. Aplica en su

⁷ DIRECTIVE 2011/7/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 February 2011 on combating late payment in commercial transactions. Official Journal of the European Union. 23.02.2011.

⁸ Se tomaron en cuenta 3 países de la Unión Europea (Francia, Alemania y España) que implementaron la Directiva 2011/7/EU. Elvinger, Hoss & Prussen. "LATE PAYMENT IN WESTERN EUROPE: Comparative Study". Luxembourg. September 2014

		días calendario contado a partir de la entrega de los bienes o prestación del servicio. - Deudor entidad pública: treinta (30) días calendario.	fijada por el Banco Central Europeo + 5%	recuperación	plazos mayores, siempre que no sea severamente injusto para el acreedor.	lugar la regla de los sesenta (60) días
España	Real Decreto – Ley No. 4 de 2013	Treinta (30) días calendario, contado a partir de la entrega de los bienes o de prestación del servicio.	Tasa de interés fijada por el Banco Central Europeo + 8%	€40	Pueden pactarse plazos superiores a los 30 días, que no excedan 60 días, siempre que no implique un abuso al acreedor. Deben observarse	Nulidad de las cláusulas; en su lugar aplica la regla de los treinta (30) días calendario

					<p>e criterios como: (i) Naturaleza de los bienes o servicios; (ii) Garantías adicionales ofrecidas por el deudor; (iii) si la cláusula contradice la buena fe y la costumbre comercial; (iv) razones objetivas por parte del comprador para solicitar un plazo mayor. (v) si la cláusula da más liquidez al deudor en detrimento del acreedor; (vi) si se</p>	
--	--	--	--	--	--	--

					establece n otras condicione s en el contrato que no benefician al acreedor.	
--	--	--	--	--	--	--

De otra parte, Estados Unidos, tanto a nivel federal como de sus legislaciones estatales también ha incorporado normas dirigidas a los sectores público y privado sobre pago oportuno, en protección de las empresas en sus transacciones comerciales. Así, por ejemplo, mediante el *Prompt Payment Act* aplicable a las entidades públicas del Gobierno Federal, se establece un plazo de pago a sus proveedores de treinta (30) días calendario como regla general, contados a partir de la entrega de los bienes o prestación del servicio, o de la recepción de la factura⁹.

En cuanto a legislaciones estatales, el Estado de Nueva York contempla un plazo de cuarenta y dos (42) días desde la recepción de la factura (12 días para aprobación de la factura y 30 días para el pago) para el sector privado y de treinta (30) días para entidades públicas desde la recepción de la factura, mientras que el Estado de Delaware contempla un plazo de treinta (30) días desde la recepción de la factura para el sector privado y de veintiún (21) días, contados a partir de la verificación de los bienes o conformidad del servicio, para el sector público¹⁰.

A nivel de América Latina, el 3 de enero de 2019 en Chile fue aprobada la Ley de pago a treinta (30) días, la cual establece un plazo máximo de pago de treinta (30) días como regla general para todo tipo de bienes y servicios, contados a partir de la recepción de la factura, contemplando un periodo de transición de 2 años en que el plazo máximo de pago será de sesenta (60) días y un periodo de entrada en vigencia de cuatro (4) meses desde la promulgación de la Ley. En cuanto a recuperación de costos por no pago, la reciente ley chilena establece una suma

⁹ 31 U.S. Code Chapter 39 - PROMPT PAYMENT.

¹⁰ Foundation of the American Subcontractors. "Prompt Payment Laws in 50 States". 2019

mínima de recuperación equivalente al 1% del valor de la deuda, además de la generación de intereses de mora a la tasa legal¹¹.

En este contexto, el objetivo es consagrar legalmente una política de desarrollo que responda a los principios de equidad y ética empresarial, mediante el establecimiento de plazos máximos y razonables de pago para los contratos y las transacciones comerciales celebrados por las empresas o comerciantes que proveen a otros sus servicios o bienes de toda índole, particularmente en aquellas relaciones contractuales en las que el acreedor sea una micro, pequeña o mediana empresa y el acreedor una gran empresa.

Lo anterior, en aras de apoyar a las empresas, particularmente las más pequeñas, a superar desafíos relacionados con su flujo de caja y capital de trabajo, evitando que asuman costos financieros o administrativos adicionales injustificados, derivados de tener que soportar plazos injustos o abusivos en el pago de los bienes y servicios que suministran, para garantizar así su sostenibilidad y evitar que sus legítimas aspiraciones empresariales fracasen por plazos abusivos e injustos.

La iniciativa encuentra pleno sustento constitucional, como un legítimo mecanismo de intervención del Estado en la economía, con miras a evitar conductas o comportamientos que pueden constituir restricciones injustificadas a la libre competencia y de acceso a los mercados o que ocasionan el fracaso económico o la salida de aquellas empresas o comerciantes que, al enfrentarse a plazos de pago excesivamente largos de los bienes y servicios que suministran, no cuentan con la liquidez suficiente para cumplir con sus compromisos comerciales y obligaciones legales.

En relación con la intervención del Estado en la economía y los límites constitucionales del ejercicio de la libertad económica, la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que esta intervención encuentra habilitación para ejercer labores de regulación, vigilancia y control, mediante instrumentos con los que se controlen y limitan los abusos y deficiencias del mercado (Sentencia C-221 de 2010).

Así las cosas, lo que se pretende con la consagración de estas medidas de plazos máximos de pago, es precisamente formalizar como parte fundamental del

¹¹ <https://www.gob.cl/leypago30dias/>

desarrollo de Colombia principios de ética empresarial y equidad, para corregir prácticas inequitativas y evitar abusos y fallas de mercado, que restringen injustificadamente el acceso equitativo de los distintos agentes económicos al mismo, dadas las condiciones de pago y el impacto que se genera en el flujo de caja de las empresas; lo cual redundará en una redistribución del capital y de los ingresos en beneficio de los micro y pequeños empresarios, y en general de todas aquellas empresas o comerciantes que ven en riesgo su sostenibilidad por estas faltas de equidad.

4.2 TÍTULO II: FOMENTO AL EMPRENDIMIENTO

4.2.1. CAPÍTULO I: INCENTIVOS A LA CONSOLIDACIÓN Y EL CRECIMIENTO DEL EMPRENDIMIENTO

El emprendimiento es considerado uno de los grandes vehículos de crecimiento en las economías globales modernas, al convertirse en un importante camino y motor de innovación para la creación de empleo, el incremento de la productividad, la generación de riqueza y el mejoramiento de la competitividad.

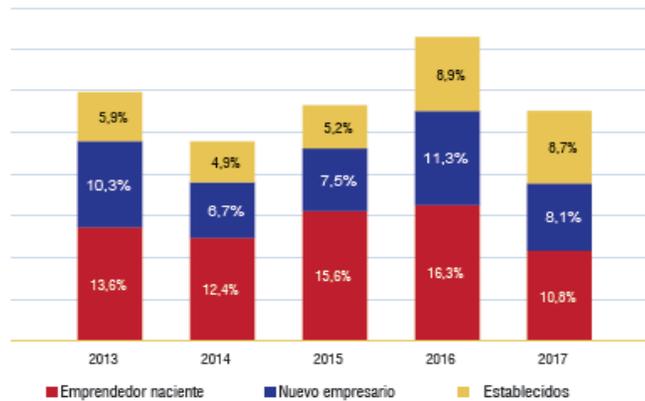
La globalización y la consolidación de las economías de mercado han acelerado el espíritu emprendedor a nivel mundial a partir de la necesidad de ser cada vez más competitivos. En este sentido, las naciones se han visto llamadas a tomar medidas para propiciar la innovación y estimular la actividad emprendedora en sus territorios.

De la misma manera, diversos índices internacionales han facilitado a los países la cuantificación de sus avances y la identificación de sus fortalezas y debilidades en el camino hacia la consolidación del emprendimiento como herramienta para el desarrollo socioeconómico y la equidad.

Para el caso colombiano, el Reporte GEM [1] 2017 encontró que el 68.4% 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

[1] Reporte GEM-Global Entrepreneurship Monitor. Es un estudio realizado a nivel mundial para comprender la relación que hay entre la actividad emprendedora y desarrollo económico nacional. Tiene como base tres objetivos: i) Medir las diferencias que existen en los niveles de la actividad emprendedora de los distintos países participantes. ii) Explicar las causas y las variables que mejor caracterizan el nivel de la actividad emprendedora de cada país participante. iii) Identificar políticas que puedan favorecer el incremento en la calidad y la cantidad de la actividad emprendedora de cada país participante. (Escandón-Barbosa, et al, 2015, p.7)

Actividad Emprendedora o Total Entrepreneurial Activity por sus siglas en inglés) disminuyó significativamente en comparación con el año 2016, en gran medida por la disminución en la tasa de emprendedores nacientes (la más baja de los últimos 4 años) [2].



Fuente: GEM Colombia 2013-2017.

t

Adicionalmente, en 2016, el 53% de la población colombiana expresó su intención de crear empresa en los próximos 3 años³. Sin embargo, el país presentó una “fuga” crítica al pasar de la etapa de “Emprendedor Intencional” a la etapa de “Emprendedor Naciente” [4], ya que mientras el 53% de la población adulta colombiana tiene la intención de crear empresa, sólo el 16% lo hace realidad. De la misma forma, el paso de “Emprendedor Naciente” a “Emprendedor Nuevo [5]” también presentó una fuga significativa.

De la misma manera, los niveles de discontinuidad empresarial presentaron una tendencia creciente de 6% en 2014 a 8% en 2016[6]. Las principales razones que motivaron a los empresarios colombianos a vender, cerrar o abandonar su

^[2] La TEA (Total Entrepreneurial Activity) mide la proporción de personas entre 18 y 64 años involucradas en el proceso emprendedor.

^[5] Corresponde a una de las etapas del proceso emprendedor donde el emprendedor naciente es quien ha iniciado su actividad emprendedora (combinando de manera novedosa los recursos que consigue) y también quienes afirman haber pagado salarios a sus empleados y/o a él mismo, por un periodo no mayor a 3 meses.

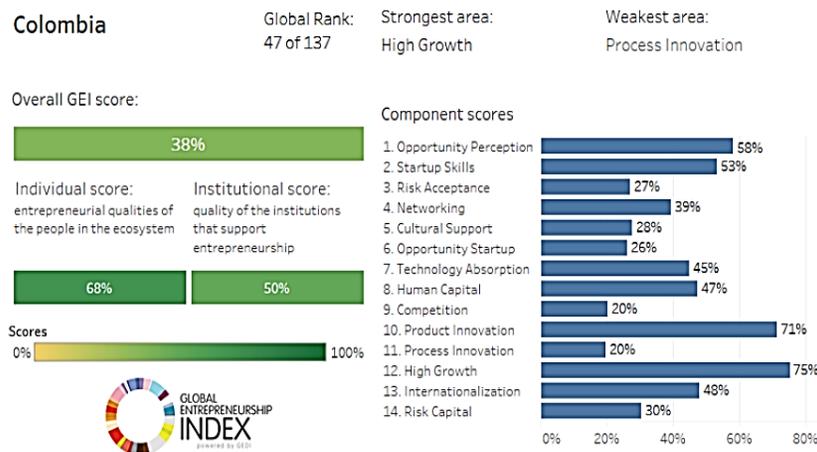
^[6] Porcentaje de empresarios que en los últimos 12 meses ha vendido, cerrado, discontinuado o abandonado una empresa o negocio del cual era propietario o gerente, incluyendo cualquier forma de autoempleo o venta de bienes y/o servicios.



iniciativa empresarial fueron: Bajos niveles de rentabilidad (30%), motivos personales (22%) y problemas de financiación (18%).

Un dato positivo para 2016 es el hecho de que la proporción de empresarios establecidos aumentó de 5% en 2014 a cerca de un 8.9% en 2016, revertiendo una tendencia decreciente que había sido muy preocupante durante los últimos 4 años. No obstante, pese a que en la medición 2017 la proporción fue inferior (8.7%), la misma no presentó una disminución significativa.

Por su parte, según el Índice Global de Emprendimiento¹², Colombia figura en 2018 como la tercera economía en la región de América Latina y el Caribe, superada por Chile y Puerto Rico. (GEI, 2018, P.13). Sin embargo, de los principales aspectos a fortalecer identificados por este estudio se encuentran: áreas de apoyo cultural frente al emprendimiento, oportunidades para creación de empresa, competitividad en el mercado, innovación en procesos y acceso a fondos de capital.



Fuente: Global Entrepreneurship Index 2018

En relación al desarrollo de los ecosistemas locales, el Reporte de Ecosistemas de Startups publicado por StartupBlink en su versión 2019¹³ destaca el ascenso que

¹² GLOBAL ENTREPRENEURSHIP INDEX 2018. liderado por el Instituto GEDI (Global Entrepreneurship and Development Institute) ubicado en Washington y fundado por académicos expertos en emprendimiento de la Universidad George Mason, University of Pécs, Imperial College London y el London School of Economics. Es un estudio que mide la calidad y la dinámica de los ecosistemas de emprendimiento a nivel nacional y regional. Los estudios del instituto son financiados por la Unión Europea, el Banco Mundial, las grandes corporaciones y entidades bancarias alrededor del mundo.

¹³ Startup Ecosystem Rankings 2019. Startup Blink.



ha tenido Colombia en los últimos dos años, donde el país escaló 13 posiciones que lo ubican en el lugar 34 entre 100 ecosistemas a nivel global y 3ra en Latinoamérica. Esta mejora ha sido gracias al desarrollo que han tenido sus principales ecosistemas, Bogotá, Medellín y Barranquilla, los cuales han mejorado posiciones respectivamente. Sin embargo, el informe llama la atención sobre la necesidad de desarrollar otros ecosistemas locales aprovechando el tamaño del país y su capacidad emprendedora.

En cuanto a la facilidad para crear empresa en el país, el informe Doing Business en Colombia 2017¹⁴ evidencia que el proceso de apertura de empresa en Colombia toma el doble de tiempo y resulta hasta 4 veces más costoso que en el promedio de los países de altos ingresos de la OCDE. Adicionalmente, el número de trámites necesarios para este proceso varía entre 8 y 16 en función del grado de coordinación de las Cámaras de Comercio con el resto de las dependencias involucradas y pueden llegar a intervenir hasta 14 entidades dependiendo de la ciudad en la que se encuentre el emprendedor. Para mejorar la competitividad a nivel nacional es necesario partir de una realidad donde abrir una empresa en las ciudades pequeñas de Colombia toma el triple del tiempo que en las grandes. (Doing business, 2017)

En este contexto, los recursos públicos de fomento representan uno de los principales apoyos al emprendedor, al presentar opciones de financiamiento que el mercado no está dispuesto a ofrecer. Adicionalmente, con el acceso a estos recursos se les otorga la posibilidad de interactuar con otros agentes y entidades, tal y como son las incubadoras, aceleradoras, la red nacional de emprendimiento, asesores y entidades del orden nacional, entre otros. Así mismo, les permite beneficiarse de espacios como talleres, capacitaciones formales y no formales, asesorías técnicas y financieras, redes de contactos, entre otros. Entre los programas de gobierno que ofrecen opciones de financiamiento para empresas en etapa temprana se pueden resaltar iniciativas como, Aldea, Megai, NEXT, RutaN, Capital TEC 4.0, App.co, Manizales+, entre otros.

El apoyo financiero del gobierno al emprendimiento suele centrarse en fondos de capital semilla (seed capital) y beneficios tributarios. En Colombia, una de las principales iniciativas públicas de capital semilla es el Fondo Emprender administrada por el SENA. Para enero de 2019 se habían aprobado recursos por más de 584 mil millones de pesos, beneficiando a 7.275 emprendimientos en 785

¹⁴ DOING BUSINESS EN COLOMBIA 2017. *Doing Business* en Colombia 2017 analiza las regulaciones comerciales desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas locales que operan en las 32 ciudades capitales de departamento.

municipios, dando como resultado 28.129 empleos verificados (Fondo Empezar, 2019).

iNNpalsa también ha implementado convocatorias de capital semilla, así como de impulso a la inversión en empresas en etapa temprana, como lo son Capital Semilla en etapa temprana, Capital Semilla en industrial culturales, Matching Grants, Capital Semilla para bioempresas y para Mipymes de innovación empresarial. Por su parte, COLCIENCIAS presenta una oferta de apoyo para emprendimientos en etapa temprana que incluye sus convocatorias para proyectos de investigación y desarrollo tecnológico y para protección de propiedad intelectual mediante las convocatorias para prototipaje.

Por otra parte, en Colombia se han usado beneficios tributarios para la promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico en Pymes. Las disposiciones del artículo 32 de la Ley 1739 de 2014, señalan deducciones de hasta el 175% de la inversión realizada en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico o innovación aprobados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología e Innovación, sin que esta exceda el 40% de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión. Sin embargo, en este mecanismo de beneficios no se encuentran disposiciones que tengan en cuenta las distintas fases de desarrollo de las empresas.

Por su lado, la industria de fondos de capital privado ha venido creciendo significativamente en el país, aumentando en promedio un 44,8% anualmente, pasando de dos fondos en 2005 a 87 en 2016 (ColCapital y Ernst & Young Colombia, 2016). Estos fondos de capital privado en 2016 tuvieron compromisos de capital por USD 3.331,3 millones, de los cuales el 41% son de fondos inmobiliarios, 22% de infraestructura, el 21,5% de crecimiento, el 10% de recursos naturales, 5% fondos de impacto y 0,5% para capital emprendedor.

Según ColCapital y Ernst & Young Colombia (2016), los inversionistas son principalmente los fondos de pensiones (39,8%), otras instituciones financieras (16,5%), fondos de fondos (7,9%), otros (35,8% aseguradoras, corporativos, multilaterales, personas naturales, otros). Sin embargo, persiste una debilidad de regulación de estos fondos para capital privado, como es mencionado por el Ministerio de Hacienda en el Decreto 2555 de 2010.

Por otro parte, en Colombia la inversión ángel es escasa y aún no está formalizada. En una encuesta realizada por Vesga et al. (2017), solo el 9 % de los emprendedores han recibido financiamiento a través de ángeles inversionistas. Según estos mismos autores, los ángeles inversionistas “son personas naturales con capacidad económica y experiencia técnica, comercial y del sector para

invertir en empresas o negocios que consideran de alto potencial, con el fin de aumentar su valor y recibir retornos” (pág. 66). Sin embargo, no es sencillo convencer a personas con excedentes de capital de que inviertan en empresas en etapa temprana con altos riesgos asociados.

Finalmente, se resalta cómo la financiación colaborativa o crowdfunding se ha popularizado en el mundo como alternativa de financiamiento de emprendedores. Esta forma de financiamiento ha crecido significativamente, pasando de USD\$6.4 billones en 2013 a USD\$34.4 billones en 2015 y se estima USD\$150 billones en 2025 y se estima que a nivel mundial existen cerca de 2000 plataformas dedicadas al crowdfunding, que plantean distintas alternativas con diferentes costos de uso (Unidad de Regulación Financiera, 2016).

En Colombia se expidió en Julio de 2018 el Decreto 1357 una reglamentación para el crowdfunding, reconociéndolo como una herramienta que permitirá a Mipymes acceder a recursos para financiarse. No obstante, el crowdfunding aún no es muy utilizado como alternativa de financiamiento para los emprendedores en Colombia (Vesga, Rodríguez, Schnarch, Ricón, & García, 2017). Se necesita entonces, determinar en detalle los obstáculos normativos y culturales que impiden el uso del crowdfunding en Colombia e incluso de otros mecanismos alternativos de financiamiento, basados en las nuevas tecnologías.

4.2.2. CAPÍTULO II: ACCESO AL FINANCIAMIENTO

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.

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 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 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”¹⁵.

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

¹⁵ Informe Especial de Inclusión Financiera del Banco de la República 2018

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.

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).

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

4.3 TÍTULO III: MEDIDAS DE APOYO PARA LAS MIPYMES

4.3.1. CAPÍTULO I: MEDIDAS PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

El Estado tiene como obligación constitucional intervenir en la actividad e iniciativa privada para racionalizar la economía con el fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la conservación de un medio ambiente sano. Ese objetivo, se puede conseguir permitiendo que la iniciativa privada sea libre y que los particulares decidan sobre el mejor uso que puedan otorgarles a los recursos a su disposición. De esta manera, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de la iniciativa privada y la libertad de empresa cuando la define como una:

“garantía constitucional se ha definido como aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”¹⁶.

Las autoridades públicas sólo deberían intervenir cuando, por razones comprobadas de asimetrías de información, monopolio o los efectos externos de las decisiones individuales, el orden espontáneo de la actividad privada no alcanza por sí mismo a mejorar el bienestar de la Sociedad¹⁷.

En desarrollo de ese mandato, la Corte Constitucional ha explicado que las intervenciones del poder público en la actividad privada sólo son constitucionalmente legítimas cuando el Estado considera las consecuencias futuras de sus intervenciones y analiza la adecuación entre los medios y los fines perseguidos, a través de una adecuada relación costo-beneficio de las medidas de intervención¹⁸.

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 vigorosa¹⁹. Los trámites y reglas que encarecen la

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia C-228 de 2010.

¹⁷ La misma sentencia C-228 de 2010, expresa que la intervención del Estado en la economía debe restringirse a “la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales.”

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2012.

¹⁹ Hicks, J. R. (1939). The foundations of welfare economics. *The Economic Journal*, 49(196), 696-712.

entrada a un mercado disminuyen la entrada de nuevas firmas²⁰, que naturalmente presentan mayor tendencia a la innovación. Las barreras de entrada disminuyen el nivel de empleo²¹ afectando el bienestar de los trabajadores.

Así mismo, entre mayores trámites y reglas innecesarias existan para la entrada legal a un mercado, se presentan mayores niveles de corrupción²². Adicionalmente, los regímenes con mayores garantías democráticas y que proveen más bienes públicos para sus ciudadanos presentan menores cargas en trámites y reglas que los empresarios deben cumplir²³. Por esa razón, es necesario tomar medidas institucionales que impidan el incremento de los requisitos exigibles a las empresas tanto nuevas como existentes, e incluso que reconozcan las diferencias entre los tamaños de empresas.

Una de las principales barreras a la formalidad empresarial existente, son los trámites que obstaculizan a los empresarios cumplir todos los requisitos para desarrollar su actividad lícita. La existencia de elevados trámites para desarrollar una actividad económica puede disuadir de la entrada a nuevos emprendedores o que si deciden desarrollarlas lo hagan incumpliendo el ordenamiento jurídico²⁴. Las consecuencias de la informalidad es 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 productividad²⁵.

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 establecidas²⁶. El impacto de reglas y trámites se concentra en las empresas pequeñas²⁷, que tienen menores capacidades para asumir esos costos, de desarrollar actividades a sus clientes o de distribuir las cargas en otras jurisdicciones. De esta manera una política de

²⁰ Klapper, L., Laeven, L., & Rajan, R. (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of financial economics*, 82(3), 591-629.

²¹ 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.

²² Djankov, S. (2009). The regulation of entry: A survey. *The World Bank Research Observer*, 24(2), 183-203.

²³ Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1-37

²⁴ De Soto, H. (2002). *The other path: The economic answer to terrorism*. Basic Books.

²⁵ La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and development. *The Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109-126.

²⁶ OECD (2015) Economic Policy Reforms 2015 Going for Growth: Going for Growth, página 99.

²⁷ 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>

fomento a las Mipymes debe estar acompañada de esfuerzos para reducir la carga regulatoria y de trámite que deben asumir ese tipo de empresas.

A su vez, es relevante señalar que uno de los mecanismos utilizados para evitar la consolidación de los rivales y facilitar el fenómeno de la “captura regulatoria” (por el cual las regulaciones y trámites no tienen como objetivo incrementar el bienestar social sino obtener rentas), es aumentar a través de las reglas y el ordenamiento jurídico el costo de capital de las actividades de los competidores para lograr posiciones monopólicas o reducir el número de competidores efectivos en un mercado²⁸.

En esa medida, todos aquellos trámites y reglas que deban ser asumidos por los empresarios y personas que deseen adelantar proyectos de emprendimiento lícitos y que no deban ser asumidos por quienes ya realizan esa actividad, pueden llegar a constituirse en una barrera de entrada²⁹. Las barreras de entrada reducen la competencia y a la vez facilitan la existencia de comportamientos monopolistas u oligopólicos de quienes ya desarrollan sus actividades en el mercado³⁰ con el correspondiente impacto en materia de eficiencia económica y en el bienestar de los consumidores.

Las reglas y trámites que determinan la entrada a un mercado tienen impacto en el desarrollo económico y en el bienestar de la población. Una mejor regulación es aquella que considera los objetivos de las reglas y los alcanza al menor costo posible, evaluando el contexto en que debe operar, evitando el desperdicio de recursos, el favorecimiento a un grupo de empresarios bien conectados y su efecto en el comportamiento de las personas sujetas a las reglas y trámites³¹. Adicionalmente, la OCDE recomienda que si las autoridades requieren de nuevas reglas, requisitos o trámites, deban compensar esas nuevas cargas retirando del ordenamiento los trámites y requisitos obsoletos³².

²⁸ McWilliams, A., Van Fleet, D. D., & Cory, K. D. (2002). Raising rivals' costs through political strategy: An extension of resource-based theory. *Journal of Management Studies*, 39(5), 707-724.

²⁹ Stigler, G. (1968). Barriers to entry, economies of scale, and firm size, the organization of industry. *Homewood, IL: Irwin*.

³⁰ Fee, P. R., Mialon, H. M., & Williams, M. A. (2004). What is a Barrier to Entry?. *American Economic Review*, 94(2), 461-465.

³¹ Baldwin, R., & Black, J. (2008). Really responsive regulation. *The Modern Law Review*, 71(1), 59-94.

³² Malyshev, N. (2010). A Primer on Regulatory Budgets. *OECD Journal on Budgeting*, 10(3), 69.

De otra parte, para el proceso de formalización las empresas, especialmente en un sector como el agroindustrial, deben cumplir con una serie de requisitos que debido a las debilidades productivas y financieras, se convierten en un limitante para crecer en el mercado. Muchos de estos requisitos indispensables, sin embargo, tienen altos costos y son establecidos de manera general, sin diferenciar el tamaño de las empresas y reconocer sus realidades.

Al respecto, es importante resaltar que en Colombia todo alimento que se expenda directamente al consumidor deberá 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 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos³³.

Para solicitar dichos registros, permisos o notificaciones sanitarias de alimentos el valor puede oscilar entre \$2.500.000 a \$6.500.000. En este contexto, existe un amplio número de empresas informales intentando cumplir estos requisitos para aprovechar oportunidades de negocio formales. En este ámbito se vinculan otros costos, adicionales a la obtención del registro respectivo, para cumplir con las condiciones necesarias para comercializar formalmente (mejoras y/o adecuaciones son unos de estos).

Lo anterior conduce a una falta de formalización en la agroindustria, generando una desventaja frente a otras empresas legalmente constituidas. Aún son varios pequeños empresarios del sector agroindustrial que hoy no tienen registro, siendo un sector clave en el emprendimiento regional.

Finalmente, cabe mencionar que en el marco de las acciones implementadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otras entidades del orden nacional, con el objetivo de promover la simplificación de trámites y procedimientos para los empresarios; han permitido identificar necesidades específicas o disposiciones de contenido y alcance general que requieren las mipymes en la materia, focalizadas en el desarrollo de su actividad empresarial; tales como, la gratuidad de registros tributarios territoriales, la prohibición de exigir certificados o conceptos sobre uso del suelo para probar el cumplimiento del respectivo requisito cuando puede ser consultados por la autoridad competente, la necesidad de tener presente las disposiciones relacionadas con la carga de la prueba y la libertad probatoria en relación con el cumplimiento de los requisitos

³³ INVIMA 2016.

fijados en la ley para ejercer cualquier actividad económica, y la prohibición de cobros y costos extra por acceso a servicios simplificados o de interoperabilidad.

4.3.2. CAPÍTULO II: 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 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.

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. 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%.

Por su parte, los plazos de pago de las entidades públicas también están delimitados a 30 días en Chile y USA y a 20 días en México. De hecho, de los países de la Alianza Pacífico evaluados por la OCDE³⁴ en su política de pymes, Colombia es el único país de este grupo que no cuenta con regulación y penalización por retrasos en los pagos de las compras públicas realizadas a Pymes.

De hecho, en USA, Chile y México, 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. De manera complementaria, 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.

³⁴ México, Perú, Chile y Colombia. IPPLAC-OCDE-CAF. 2019.

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 las empresas no tienen el suficiente conocimiento acerca del proceso para acceder a esa oportunidad de mercado. 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 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.

4.3.4. CAPÍTULO IV ASOCIATIVIDAD

Las microempresas operan regularmente en un mercado reducido, que no es especializado y no es exigente de estándares de calidad, lo cual limita desarrollos innovadores y de contenido tecnológico. Esto se suma a 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 restringe su crecimiento.

Frente a lo anterior desde el CONPES 3484 de 2005 se viene señalando que una de las debilidades de este sector es su bajo nivel de asociatividad. Esta debilidad,

en relación con sus bajas capacidades de negociación, de producción en volumen y para cumplir con estándares de calidad, les impide encontrar oportunidades de crecimiento en los mercados dentro del aparato productivo formal.

Las relaciones entre las Mipymes se desarrollan desde sus intereses particulares, entre sectores diversos y con otros segmentos empresariales, generalmente en mercados locales que son interdependientes con las relaciones económicas, culturales y sociales establecidas en el territorio. Los Sistemas Productivos Locales –SPL- como aglomeraciones productoras y comercializadoras que funcionan a partir de Mipymes tienen tres componentes fundamentales: las redes, las cadenas productivas y el territorio (Rendón Acevedo y Forero Muñoz 2014).

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 materializadas en las diferentes formas de asociatividad empresarial, les permite fortalecerse en las cadenas locales y a su vez, por medio de su crecimiento y consolidación asociativa, generar impactos positivos en el desarrollo local, lo cual se refleja directamente en variables como la generación y la calidad del empleo, así como en el desarrollo económico local de los territorios en donde actúan.

En este sentido es importante destacar que el funcionamiento de los SPL a partir de redes y cadenas productivas compuestas Mipymes tiene una serie de implicaciones de carácter socio-económico que bien vale la pena resaltar: la primera es el papel de este tipo de aglomeraciones en la generación de empleo, el cual se mantiene de forma sostenida gracias a que estas aglomeraciones son estructuras sólidas que, como sucede en escenarios concretos referenciados con el calzado, los textiles o la moda, generan una afiliación de su demanda, por lo menos, en el ámbito local, y la proyectan a espacios nacionales e internacionales (Rendón Acevedo y Forero Muñoz 2014).

De otra parte, 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 locales y regionales desde una comprensión profunda del territorio para consolidarse y crecer.

En este escenario, especialmente las microempresas, deben convertirse en proveedoras de bienes y servicios con una mejor oferta que les permita atender la demanda que no atienden las principales cadenas sectoriales para el consumidor local y asimismo, aprovechar las oportunidades dadas por la demanda de materiales e insumos y de servicios especializados para generar negocios de proveeduría y encadenamientos verticales u horizontales con empresas de diferentes segmentos y niveles cumpliendo asociativamente con las exigencias de volúmenes, calidad y precio.

Así las cosas, los diferentes modelos asociativos aplicados a las realidades territoriales, tales como las redes microempresariales, las cadenas productivas, los clusters y los distritos industriales, han tenido experiencias exitosas en países como Italia, país impulsor de la idea de las economías locales y de la asociatividad como factores para el desarrollo económico desde la postguerra; España con estrategias diferenciadas para el desarrollo de las Mipymes y la asociación de empresas a través de Distritos; o Brasil que ha venido trabajando desde la Sebrae en la implementación de estas experiencias.

De otra parte, Colombia viene impulsando la asociatividad, principalmente desde el desarrollo de cadenas productivas y clúster, pero también hay que señalar que otras formas de asociatividad, de corte más temporal, han sido una gran herramienta para lograr ventajas comparativas, impulsar emprendimientos, sumar capacidades y lograr negocios, así, las alianzas estratégicas, los consorcios y las uniones temporales juegan también un rol fundamental.

4.4 TÍTULO IV: MARCO INSTITUCIONAL

En el reciente estudio publicado 2019 por la OCDE y la CAF sobre las políticas para pymes³⁵ 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.

Colombia tiene un marco institucional relativamente bien estructurado en cuanto a su política PYME. Esta estructura y las orientaciones generales del país para dicha política están definidas en la primera ley de desarrollo de Pymes aprobada

³⁵ América Latina y el Caribe 2019. Políticas para pymes competitivas en la alianza del pacífico y países participantes de américa del sur.



en 2000 (Ley 590) y modificada por las leyes 905 de 2004; 1151 de 2007; y 1450 de 2011 (OCDE –CAF 2019).

No obstante, el mismo estudio plantea que en los ejercicios de planeación estratégica de 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 en beneficio de la política para las Mipymes. Es relevante facilitar la participación activa del sector privado a través de la eficiencia en el funcionamiento de los múltiples sistemas existentes en el país, relacionados directa o indirectamente con el desarrollo de las Mipymes, así como de su efectividad 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.

De una parte, 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 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 PYME y definió el alcance de la misma. La ley actualizó la definición de Pymes, asignó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) el mandato para el desarrollo de la política PYME, 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.



De otra parte, está 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. Con este instrumento, se pretendió orientar normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que prevén y promueven la puesta en marcha de una política de productividad 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.

Dentro de la estructura institucional del actual del Sistema de Competitividad e Innovación (Decreto 1500 de 2012) se encuentra la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, como órgano asesor del Presidente en estos temas; el Comité Ejecutivo como órgano de coordinación y dirección de la citada Comisión, integrado por actores del sector público y privado; Comités técnicos y las Comisiones Regionales de Competitividad, como instancias de articulación público-privada, incluyendo dentro de sus funciones la articulación con otras instancias regionales como las Redes Regionales de Emprendimiento y los Consejos Regionales de Mipyme.

Cabe anotar que el artículo 2 de la Ley 1253 de 2008, sustento para el Decreto 1500 de 2012, enfatizó en la importancia de la mantener una adecuada coordinación entre las entidades públicas, privadas y la academia durante la formulación y ejecución de políticas y programas que tengan impacto en la productividad y competitividad.

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

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 diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales, entre otras³⁶.

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).

³⁶ Artículo 7 de la Ley 1014 de 2006

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 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 Mipymes³⁷ 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, en el citado documento se realizan una serie de recomendaciones para mejorar la coordinación de las entidades con servicios de apoyo a las mipymes, entre las que se destaca la necesidad de rediseñar los espacios de coordinación del consejo superior de la Mipyme.

La recomendación se plantea de acuerdo con el análisis realizado por Gómez y Esquivel a través de entrevistas a miembros de los Consejos Superiores, de las actas de reuniones de los años 2015 y 2016 y de los informes de seguimiento de la Secretaría Permanente del Consejo Superior Mipyme. En general, concluyeron

³⁷ 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.

que las recomendaciones de política no son de carácter vinculante para las entidades del Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes, no hay espacios para construir nuevas estrategias de fomento, se carece de evaluaciones de impacto o de indicadores de seguimiento y la rendición de cuentas se enfoca describir acciones pero no se evidencia retroalimentación.

En términos generales, se observa que los consejos no se perciben como órganos relevantes de construcción para la política para las Mipyme. En general, se entienden como espacios de rendición de cuentas, con estrategias repetitivas y sin un componente de evaluación de las iniciativas (Gómez y Esquivel 2018).

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.

5. **CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS DE PLAZOS MÁXIMOS DE PAGO**

Las medidas contempladas en el proyecto de Ley sobre plazos máximos de pago, encuentran pleno sustento constitucional, como un legítimo mecanismo de intervención del Estado en la economía, con miras a evitar conductas o comportamientos que pueden constituir abusos de posición dominante que puedan significar restricciones injustificadas de acceso o la salida de aquellas empresas en el mercado que, al enfrentarse a plazos de pago excesivamente largos, no cuentan con la liquidez suficiente para cumplir con sus compromisos comerciales y obligaciones legales.

En relación con la intervención del Estado en la economía y los límites constitucionales del ejercicio de la libertad económica, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-221 de 2010, señaló lo siguiente:

“La Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo

*desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autorrestringan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. **De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer “labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado.”*** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Igualmente, mediante el citado pronunciamiento jurisprudencial, la Corte indicó lo siguiente respecto del núcleo esencial del derecho a la libre competencia económica y los límites constitucionales del mismo:

*“(...) En ese orden de ideas, el núcleo esencial del derecho a la libre competencia económica consiste en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas. No obstante, los argumentos planteados anteriormente llevan a sostener que el ejercicio de esta libertad no está exento de límites sino que, antes bien, el contenido de la garantía constitucional encuentra su verdadera definición a través del marco de referencia que le da sentido. Estos límites versan sobre dos aspectos definidos: **el primero, la responsabilidad social que implica que el ejercicio de la libertad de empresa,** asunto explicado en fundamentos jurídicos anteriores de esta sentencia. El segundo, que está relacionado con la protección de la competencia en si misma considerada, esto es, **la necesidad de regular las disconformidades del mercado que restringen la posibilidad de acceso equitativo a los distintos agentes económicos.”*** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Finalmente, en cuanto a la justificación de la regulación estatal de la posición dominante, la Corte indicó que esta encuentra sustento precisamente con el fin de evitar el abuso de la misma:

*La regulación constitucional y legal de la posición dominante de las empresas en el mercado tiene como finalidad evitar que estos sujetos, prevaleciéndose de su supremacía económica y comercial, que goza de la protección jurídica del Estado (artículo 58 de la C.P.), puedan utilizarla para eliminar a sus competidores.” En ese orden de ideas, “cuando se trata efectivamente de una situación de posición dominante, la labor del Estado es la de impedir el abuso de la misma a través de una serie de controles e instrumentos de intervención, que están orientados a evitar las siguientes conductas o prácticas contrarias a la honestidad y lealtad comercial: a) Imponer precios, b) limitar la producción, c) **aplicar en la relaciones contractuales condiciones desiguales** y d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Así las cosas, lo que se pretende con la consagración legal de plazos justos y equitativos de pago, es precisamente corregir prácticas inequitativas y que constituyen abuso de posición dominante en el mercado y que restringen injustificadamente el acceso equitativo de los distintos agentes económicos al mismo.

6. REFERENCIAS

1. Acs, Zoltan & Szerb, László & Lafuente, Esteban & Lloyd, Ainsley. (2018). The Global Entrepreneurship Index 2018. 10.1007/978-3-030-03279-1.
2. 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
3. Banco Mundial, 2017. *Doing Business* en Colombia 2017. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial. Licencia Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
4. 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
5. 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
6. Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER) 2019 Switzerland <https://www.wbf.admin.ch/wbf/en/home.html>
7. Global Entrepreneurship Program. Última fecha de actualización: 2017 US Department of State. <https://2009-2017.state.gov/e/eb/cba/entrepreneurship/gep/>
8. 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
9. Innovation, Science and Economic Development portfolio. 2018 Government of Canada https://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/eng/h_00022.html
10. 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
11. 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>
12. 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>

13. 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>
14. OECD (2018), SME and entrepreneurship Policy in Canada, OECD publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273467-en>
15. Diagnóstico de microempresas y pymes, políticas e instituciones de fomento en Colombia. Hernando José Gómez Restrepo – Santiago Borda para CEPAL. Diciembre 2016.
16. Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina. OCDE-CEPAL. 2019
17. Política Nacional de Desarrollo Productivo de Colombia. Conpes 3866 de 2016.
18. 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>



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

