



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 928

Bogotá, D. C., Viernes, 13 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2017 CÁMARA

*por el cual se crea la Ley de Primera Empresa.*

Honorable Representante

RODRIGO LARA

Presidente

Cámara de Representantes

**Asunto:** Proyecto de ley número 169 de 2017  
Cámara, por el cual se crea la Ley de Primera  
Empresa.

Señor Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, *por el cual se crea la Ley de Primera Empresa.*

La exposición de motivos que acompaña el proyecto se estructura de la siguiente manera:

I. Introducción

II. Objeto del proyecto de ley

III. Sobre la necesidad de ampliar el acceso a financiación y deuda para los emprendedores, y simplificar trámites innecesarios

IV. Conceptos claves en materia de emprendimiento

V. El Ciclo de la Empresa

VI. América Latina en el contexto de emprendimiento

VII. Desarrollos académicos sobre emprendimiento en Colombia

VIII. Marco Constitucional

IX. Marco Normativo Vigente

X. Conclusión

XI. Texto propuesto.

Cordialmente,

JUAN MANUEL GALÁN  
Senador de la República

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2017 CÁMARA

*por el cual se crea la Ley de Primera Empresa.*

**Palabras clave:** *emprendedor, emprendimiento, creación empresa, desarrollo económico, innovación, emprendimiento dinámico, estructuras empresariales, actividad emprendedora.*

**Instituciones clave:** *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Trabajo; Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación; Ministerio de Educación; Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Información (Colciencias); Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); Banco de Desarrollo Empresarial (Bancoldex); Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial del Gobierno nacional - Innpulsa.*

#### I. INTRODUCCIÓN

El escenario mundial está enmarcado hoy día por avances tecnológicos, cambios demográficos, y por una integración mundial a nivel económico, político y social. Todo esto imprime un enorme reto para los Estados y la necesidad de un nuevo tipo de gobernanza más innovadora, garantista,

que sea capaz de crecer al ritmo de las necesidades y las expectativas de sus ciudadanos. Muchos han argumentado que ese nuevo contexto supone el debilitamiento del modelo político, la reducción del Estado y la necesidad de un rediseño del modelo de nación vigente. Aunque es cierto que habitamos en un mundo más complejo y lleno de incertidumbre, eso no significa necesariamente que haya un menoscabo de la soberanía, la autonomía y la legitimidad de los Estados, y que por tanto debamos rediseñar nuestra identidad. Por el contrario, significa que nos enfrentamos a nuevos retos y a la oportunidad de fortalecer el orden democrático, reducir la desigualdad social y aumentar la legitimidad política, desde una visión dinámica e inclusiva de crecimiento social y económico. Es ahí donde el emprendimiento se convierte en una forma alternativa para responder a las demandas del mundo globalizado y en la principal herramienta para identificar las necesidades y dinámicas actuales del mercado, y promover el crecimiento social y económico de los países.

Trayendo un poco de historia, el Profesor Bernardo Monsalve Lozano ha dicho, en relación con el emprendimiento, que fue *“un rasgo característico de final de siglo... y un eje fundamental para el desarrollo social y económico de las sociedades, ya sean estas opulentas o pobres. Este surgimiento puede atribuirse a ciertos hechos o fenómenos, entre los que destacan: el desarrollo de las tecnologías de información y la comunicación y la velocidad con que se dan los cambios en el seno de estas tecnologías, la consolidación del proceso globalizador y la individualización del trabajo. [Igualmente] la necesidad de revivir el emprendimiento empresarial que ha caracterizado la humanidad, enriqueciendo el mundo y la cultura, y que ha sido importante motor del progreso humano”*<sup>1</sup>.

Por su parte, en el contexto actual, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha manifestado, en repetidas ocasiones, la necesidad de que los países latinoamericanos propendan por *“reavivar el crecimiento y mantener el impulso del progreso social, [...] centrándose en [promover] la productividad a través del empoderamiento de todos los trabajadores, y del desencadenamiento de la innovación y del dinamismo emprendedor”*<sup>2</sup>. En este sentido, encontramos que el crecimiento y la productividad de una nación están estrechamente relacionados con la actividad emprendedora, pues esta es la que permite que el emprendimiento se constituya en factor de jalonamiento económico.

Así las cosas, el escenario económico que enfrentamos como región, aunado a los desafíos

que nos impone el contexto internacional, favorece la proyección del emprendimiento como herramienta propicia para responder a las nuevas agendas latinoamericanas. Esta línea de trabajo ha sido asumida por varios países, hecho que se evidencia en los cambios normativos realizados en Chile y Argentina, quienes han incluido incentivos para facilitar la creación de empresas o como México que por medio de leyes ha disminuido los trámites y abaratado los costos para formalizar sociedades, con el fin de impulsar el emprendimiento como forma de crecimiento social y económico.

En el caso colombiano, desde hace varios años los gobiernos de turno han aunado esfuerzos para mejorar el crecimiento económico y la productividad del país a través del apoyo a los emprendedores y el financiamiento de iniciativas productivas. Estos esfuerzos se han visto reflejados en los resultados obtenidos en estudios e investigaciones internacionales sobre emprendimiento, competitividad y negocios, verbigracia “el Índice Global de Competitividad (IGC) del *Foro Económico Mundial* (WEF), en el que Colombia pasó del puesto 63 entre 122 países en 2006 al puesto 61 entre 138 en 2016. Asimismo, en el ranking del *Doing Business* del Banco Mundial pasó del puesto 76 en 2006 al 54 en 2016”<sup>3</sup>.

Pese a las posiciones adquiridas en escenarios internacionales, los retos a los que se enfrenta Colombia en términos de crecimiento y desarrollo son muchos, máxime cuando en el año 2006 Colombia definió su visión para 2032, afirmando que nuestro país sería el *“tercero más competitivo de América Latina, con un ingreso per cápita equivalente al de un país de ingresos medio-altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, [...] con una mayor calidad de vida e igualdad.”*<sup>4</sup>.

Aunado a lo anterior, el escenario de posconflicto exige que el emprendimiento no sea visto únicamente como una herramienta de crecimiento económico e innovador, sino también como una política social dirigida a la generación de ingresos que incluya medidas a corto, mediano y largo plazo que propendan por una cultura de emprendimiento y generen las condiciones óptimas, que faciliten procesos empresariales exitosos para ciudadanos tradicionalmente marginados de las dinámicas del mercado.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa legislativa pretende responder a las expectativas y necesidades de aquellos colombianos que quieren formar empresa, generar

<sup>1</sup> Monsalve Lozano Bernardo, El Emprendimiento y la Universidad, *Revista de Pensamiento Americano*, diciembre de 2010, página 51.

<sup>2</sup> OCDE página 4.

<sup>3</sup> Informe Nacional de Competitividad 2016-2017, página 12.

<sup>4</sup> OCDE América Latina y el Caribe Programa Regional, Impulsando la Productividad y el Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica ver en: [http://www.oecd.org/latin-america/Impulsando\\_Productividad\\_Crecimiento\\_Inclusivo.pdf](http://www.oecd.org/latin-america/Impulsando_Productividad_Crecimiento_Inclusivo.pdf)

empleo y poner a funcionar una nueva idea de negocio en el país. Para conocer esas expectativas e inquietudes, convoqué a los diferentes sectores que lideran la política de emprendimiento en el país, así como a varios emprendedores, para que expongan los avances de cada institución en el tema.

El evento fue titulado *Foro Nacional de Emprendimiento* y se llevó a cabo el pasado lunes 14 de agosto en el Auditorio Luis Guillermo Vélez, del Congreso de la República, en el marco de una sesión de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Su objetivo fue analizar el desarrollo de la política pública de emprendimiento a nivel territorial, evaluar la problemática, conocer las necesidades, propuestas y acercarnos a los retos que enfrentan los emprendedores en Colombia. Así, el evento contó con la participación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Cultura, el SENA, Colciencias, Innpulsa, Representantes de la Academia, Gremios de Emprendedores, Jóvenes Emprendedores, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cámaras de Comercio a nivel nacional y emprendedores en general. Gracias a la participación de todos ellos y reuniendo sus observaciones y recomendaciones, se construyó esta iniciativa legislativa que pretende fortalecer la oferta de servicios de financiación y apoyo a los emprendimientos colombianos, y crear nuevas herramientas que promuevan el desarrollo de capital emprendedor en el país.

El foro dejó ver el gran reto al que se enfrenta la institucionalidad colombiana para fortalecer la creación de empresas y generar confianza en las personas, bajo un ambiente propicio para los negocios con seguridad jurídica. Es clara la necesidad de priorizar el emprendimiento en la agenda política, a través de estrategias que ataquen los temas micro, los cuellos de botella y los problemas con los que conviven día a día los emprendedores, especialmente en las regiones del país.

Atendiendo a estos objetivos, el presente proyecto de ley busca generar sinergias institucionales en favor del emprendimiento, promover alianzas público-privadas para el fomento, capacitación y financiación de emprendimientos y diseñar estímulos para la creación de nuevas actividades económicas.

Como lo mencionamos en la introducción de esta exposición de motivos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha manifestado la necesidad de que los países latinoamericanos promuevan la productividad a través del desencadenamiento de la innovación y del dinamismo emprendedor. Este es el principal fundamento del presente proyecto de ley, un proyecto que le apuesta a la generación

de condiciones óptimas, que faciliten nuevos procesos empresariales exitosos.

### III. SOBRE LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL ACCESO A FINANCIACIÓN Y DEUDA PARA LOS EMPRENDEDORES, Y SIMPLIFICAR TRÁMITES INNECESARIOS

Los resultados de los estudios internacionales realizados sobre países de América Latina y especialmente sobre Colombia, muestran que uno de los obstáculos más grandes para emprendedores y empresarios es el acceso a fuentes externas para el financiamiento de emprendimientos; *“como consecuencia de ello (...) poco más de dos tercios de los emprendedores latinoamericanos ven afectadas negativamente las condiciones en que comienzan la actividad empresarial: su escala de operaciones y/o nivel tecnológico es inferior al deseable para ser competitivo o deben empezar a operar más tarde de lo planeado”*<sup>5</sup>.

Si analizamos el acceso a deuda por partes del sistema bancario, encontramos que algunas de las razones por las cuales no hay financiamiento para nuevos emprendimientos son: *“los altos costos de los créditos, la falta de confianza de los bancos respecto de los proyectos, el exceso de burocracia de los intermediarios financieros, y la petición de excesivas garantías (...)”*<sup>6</sup>

En el mismo sentido, la evidencia teórica y la experiencia colombiana muestran que *“el cuello de botella básico está en la ausencia de mecanismos de salida para los inversionistas y en la escasa cultura de evaluación de proyectos y valoración de empresas que tienen altos niveles de riesgo. Quienes tienen acceso a capital en Colombia prefieren comprometerlo en proyectos de construcción, por ejemplo, que en iniciativas de emprendimiento innovador basadas en la creación de conocimiento”*<sup>7</sup>.

Esta situación no solo impacta la economía nacional, sino que limita el crecimiento de las empresas, y por tanto reduce la competitividad y productividad de las mismas disminuyendo las posibilidades que los emprendimientos puedan convertirse en proyectos fuertes y en factores de crecimiento para el país. *“El impacto de las restricciones de acceso al crédito puede ser de gran magnitud en una economía, teniendo en cuenta que la innovación y el dinamismo*

<sup>5</sup> Angelelli Pedro Javier y Llisterrí Juan José, El BID y la promoción de la empresarialidad: Lecciones aprendidas y recomendaciones para nuevos programas, ver en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5033/EI%20BID%20y%20la%20promoci%C3%B3n%20de%20la%20empresarialidad%3a%20lecciones%20aprendidas%20y%20recomendaciones%20para%20nuevos%20programas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado el 11 de septiembre de 2017, página 12.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, página 13.

<sup>7</sup> *Ibíd.* Página 13.

*empresarial son elementos claves para que el desarrollo de un país sea sostenible*<sup>8</sup>.

Por su parte, los bancos basan sus estudios de crédito en la confianza y en la baja exposición al riesgo crediticio que presente el solicitante, esto redundando en que un emprendedor que se encuentre en la primera o segunda etapa tiene muy bajas oportunidades de ser considerado como cliente y posible beneficiario. Como consecuencia de esta metodología de análisis crediticio, *“gran parte de las pequeñas y medianas empresas de [Latinoamérica] que tienen restricciones de acceso a crédito deciden internamente no participar en este mercado, dado que los procedimientos de solicitud son muy complejos, la tasa de interés y los requerimientos de colateral son muy altos, el tamaño del préstamo y la madurez son insuficientes o, en general, porque creen que el préstamo no sería aprobado”*<sup>9</sup>.

Frente al tema, la Corte Constitucional se ha pronunciado en un sinnúmero de providencias, indicando que *“La actividad bancaria, dada su caracterización y trascendencia dentro del marco de organización jurídico-política propia del Estado Social de Derecho, es un servicio público, pues además de la importancia de la labor que desempeñan los establecimientos del sector financiero, públicos y privados, la misma está ligada directamente al interés de la comunidad, que reclama las condiciones de permanencia, continuidad y regularidad que le son inherentes, y su regulación y control son responsabilidad directa del Estado”*<sup>10</sup>.

Ante este panorama, considerando que la actividad bancaria y todas las demás actividades encargadas de captar dineros del público son servicios públicos al que todos los colombianos tienen derecho a acceder, y teniendo en cuenta la necesidad urgente manifestada por los emprendedores, de ampliar el acceso a financiación y deuda para sus proyectos, se plantea el presente proyecto de ley.

Este proyecto dirige sus esfuerzos específicamente a la primera empresa también llamada empresa en etapa temprana, que serán todas aquellas sociedades legalmente constituidas que cuenten con un (1) mes a ochenta y cuatro (84) meses de tiempo de facturación y busca promover entre las entidades del sector financiero, el diseño de políticas y metodologías de evaluación de riesgo crediticio, dirigidas a la inclusión de estas empresas en etapas tempranas. Para esto, promueve el desarrollo de sinergias con el sector público o con actores del ecosistema de emprendimiento, dirigidas a ampliar el conocimiento de este

sector, para así poder ampliar el acceso al crédito mientras se implementa una adecuada estrategia de mitigación de los riesgos.

En la misma línea de fortalecer el emprendimiento desde la esfera de la contratación pública, creemos que es muy importante medir de manera diferenciada la capacidad financiera de las empresas en etapa temprana y valorar el nivel de innovación y diferenciación de los productos ofrecidos en las licitaciones públicas. Algunos emprendedores nos han manifestado que la principal limitación que tienen hoy día es que las licitaciones se montan sobre productos existentes que se desean adquirir y no sobre necesidades específicas que se puedan resolver con otros productos o servicios, que no se conocen, es decir, a través de un ejercicio de innovación productiva, frente a necesidades particulares. Por esa razón, el artículo tercero del proyecto de ley establece que las entidades públicas deberán evaluar de forma diferencial la capacidad financiera de las empresas en etapa temprana, dentro de sus procesos licitatorios.

Adicionalmente, este proyecto de ley busca dar respuesta a otro de los grandes problemas denunciados por los emprendedores, que consiste en los excesivos trámites y costos vigentes, para formalizar una empresa en Colombia. Formalizar una empresa, no es un detalle menor; por el contrario, la importancia de formalizarlas es que las hace *“visibles para el Estado, otros empresarios y otras entidades. La visibilidad frente al Estado no es solo para aspectos tributarios, sino también para ser beneficiario de políticas que propenden por la mejora de los negocios, el acceso a líneas de crédito especiales, apoyo técnico, capacitación, estudios de mercado, así como a la institucionalidad que facilita mantener una red densa de negocios”*<sup>11</sup>.

En el caso colombiano, los excesivos trámites a los que se enfrentan los emprendedores y empresarios, hace que, entre otras, se constituyan empresas débiles y se pierda la oportunidad de acceder a beneficios como la diversificación de mercados, dificultades para acceder a créditos, entre otros.

Solo para hacer una descripción muy general del proceso para formalizar una empresa en Colombia, nos encontramos con que la misma debe seguir los siguientes pasos<sup>12</sup>:

**Paso 1.** Verificar la disponibilidad del nombre en la Cámara de Comercio.

<sup>8</sup> Mecanismos Alternativos de Financiación en Colombia, *Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo*, ver en: <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2017/raed17.pdf>, página 17.

<sup>9</sup> *Ibid.* Página 97.

<sup>10</sup> Sentencia C-122 de 1999.

<sup>11</sup> Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), Informe de Formalización en Colombia, ver en: <http://www.observatoriovalle.org.co/wp-content/uploads/2013/01/cuadernodeanalisiseconomico-1-130102151103-phpapp01.pdf>, consultado el 19 de septiembre de 2017.

<sup>12</sup> <http://pre.portafolio.co/negocios/empresas/el-precio-de-registrar-una-marca-o-empresa-en-colombia-499971>

**Paso 2.** Presentar el acta de constitución y estatutos de la sociedad en una notaría.

**Paso 3.** Diligenciar el Pre-RUT (Registro Único Tributario), que sirve como “cédula” provisional de su compañía, mientras sale el RUT.

**Paso 4.** Inscripción en el registro, es decir, quedar en los libros comerciales de alguna cámara, pues esta revisa la legalidad de los estatutos presentados anteriormente.

**Paso 5.** Cancelar el formulario de Registro Único Empresarial. Esta es una red nacional de servicios registrales, que integra y centraliza el registro mercantil y el registro de proponentes.

**Paso 6.** Pagar los derechos de inscripción y los certificados de existencia.

**Paso 7.** Sacar una cuenta bancaria, pues es obligatorio tener una, y se debe llevar un certificado bancario a la DIAN, de modo que se tramite el RUT definitivo. Cuando se tenga este último, debe llevarse a la Cámara de Comercio respectiva, para que se cambie por el provisional inicial, pues esta es la “cédula” definitiva de su empresa.

**Paso 8.** Expedir la inscripción en los libros de la Cámara de Comercio. En este sentido, el libro de actas y de accionistas.

**Paso 9.** Solicitar ante la DIAN una resolución de facturación, pues sin esta sí se puede contratar, pero no se puede cobrar por servicios prestados al público.

**Paso 10.** Registrar la empresa en el Sistema de Seguridad Social, con lo cual la contratación pueda ser un hecho y la compañía comience a producir.

Si tomamos como ejemplo un emprendedor que quiera crear su primera empresa con un capital de \$10.000.000, tenemos que le costaría al empresario cerca de \$250.000.00 hacerlo (ver siguiente tabla), más el tiempo de largas filas y entrevistas con funcionarios públicos, para obtener los permisos necesarios.

DESCRIPCIÓN	VALOR
Constitución de Sociedad	\$34.000
Impuesto de registro (Con cuantía)	\$70.000
Matrícula persona jurídica	\$131.000
Formulario de registro mercantil	\$4.500
Inscripción de los libros	\$12.000
TOTAL	\$ 251.500

Fuente: <http://www.finanzaspersonales.co/trabajo-y-educacion/articulo/cuanto-cuesta-crear-empresa-colombia/57287>

No olvidemos que la informalidad empresarial es un problema notorio en Colombia, “(...) los datos a nivel de países señalan que el ambiente institucional es uno de los aspectos más relevantes para explicar el fenómeno, pues la formalidad implica una relación con el Estado y sus entidades a través de formalismos normativos, así como transacciones ilegales producto de la corrupción. En este sentido, un ambiente institucional débil, donde hay una alta percepción de corrupción

en el aparato estatal, tiende a disuadir a los empresarios de operar en la formalidad”<sup>13</sup>.

Por todas estas razones, el presente proyecto de ley le impone a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) la obligación de no exigir agendamiento o solicitud de cita personal previa, como requisito para asignar el mecanismo de firma con certificado digital a las personas naturales o jurídicas que lo soliciten o quieran renovarlo y, adicionalmente, establece que el usuario podrá adquirir autorización para su firma, vía correo electrónico y realizar todos los procesos electrónicos habilitados ante la DIAN.

#### IV. CONCEPTOS CLAVES EN MATERIA DE EMPRENDIMIENTO

– **Emprendimiento:** es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad<sup>14</sup>.

– **Emprendedor:** Es una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva<sup>15</sup>.

– **Capital emprendedor:** también llamado capital de riesgo, en inglés *venture capital*, es un mecanismo de financiamiento utilizado para acelerar el desarrollo de negocios innovadores con alto potencial de crecimiento. Es un aporte patrimonial que convierte a los inversionistas en socios activos de una empresa en etapa de *startup*<sup>16</sup>.

– **Innovación:** proceso deliberado que permite el desarrollo de nuevos productos, servicios y modelos de negocios en las organizaciones<sup>17</sup>.

– **Espíritu emprendedor:** actitud hacia el trabajo que se caracteriza por la permanente búsqueda de oportunidades y por la capacidad para articular recursos humanos y físicos con el objetivo de aprovecharlas<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Impacto de la formalización empresarial en Colombia, ver en: <http://www.observatoriovalle.org.co/wp-content/uploads/2013/01/cuadernodeanlisiseconmico-1-130102151103-phpapp01.pdf>, consultada el 8 de septiembre de 2017, página 27.

<sup>14</sup> Artículo 1° Ley 1014 de 2006.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Capital Emprendedor / Venture Capital, ver en <https://capitalemprendedorlatam.wordpress.com/capital-emprendedor/>, consultado el 29 de julio de 2017.

<sup>17</sup> Vesga Rafael, Emprendimiento e innovación en Colombia, ¿Qué nos está haciendo falta?, ver en: <http://web.unillanos.edu.co/docu/Emprendimiento%20e%20innovacion.pdf>, consultado el 18 de julio de 2017.

<sup>18</sup> Mora Pabón Ricardo, Estudio de actitudes emprendedoras con profesionales que crearon empresa. Ver en: <http://www.scielo.org.co/pdf/ean/n71/n71a06.pdf>, P.75, consultado el 29 de julio de 2017.

– **Actividad Emprendedora:** definida como la capacidad de un país para involucrar a su población en el proceso emprendedor<sup>19</sup>.

– **Actividad Social Emprendedora:** cualquier tipo de actividad, organización o iniciativa con un objetivo particularmente social, ambiental o comunitario<sup>20</sup>.

– **Entorno Emprendedor:** el entorno comprende un conjunto de variables que generan oportunidades y amenazas para las actividades de emprendimiento, estas variables específicas del entorno influyen en el emprendimiento: acceso financiero, políticas gubernamentales, programas gubernamentales de apoyo, educación y capacitación, transferencia de investigación y desarrollo, infraestructura legal y comercial, apertura del mercado interno, acceso a la infraestructura física y las normas socioculturales<sup>21</sup>.

– **Emprendedor Social:** una persona que está empezando o que actualmente lleva a cabo cualquier tipo de actividad, organización o iniciativa con un particular objetivo social, ambiental o comunitario<sup>22</sup>.

– **Spin-off:** aquella empresa basada en conocimientos, sobre todo aquellos protegidos por derechos de Propiedad Intelectual, gestados en el ámbito de las Instituciones de Educación Superior (IES), resultado de actividades de investigación y desarrollo realizadas bajo su respaldo, en sus laboratorios e instalaciones o por investigadores a ellas vinculados, entre otras formas<sup>23</sup>.

– **Emprendedores Sociales Nacientes:** personas que, solas o con otros, participan en la actividad empresarial social y han adoptado medidas concretas en los últimos 12 meses para ayudar a iniciar empresa<sup>24</sup>.

– **Emprendedor por Necesidad:** aquella persona que al tomar la decisión de realizar la actividad emprendedora no dispone de otras alternativas para generar ingresos<sup>25</sup>.

– **Emprendedor por Oportunidad:** aquella persona que al tomar la decisión de acometer la actividad emprendedora aprovecha una oportunidad.<sup>26</sup>

## V. EL CICLO DE LA EMPRESA<sup>27</sup>

Con el fin de entender y analizar los problemas que aquejan a los emprendedores, muchos estudios parten de la concepción de los emprendimientos por etapas, cada una con unas características particulares y las cuales permiten identificar dificultades comunes. Tal es el caso del estudio que utiliza “el enfoque del ciclo de vida (...) [que] permite identificar eventos críticos de cambio en el funcionamiento de la organización y, a partir de estos, caracterizar variables que pueden ser determinantes en el camino del emprendedor<sup>28</sup>”

Este estudio encuentra 5 etapas del ciclo de vida de la empresa:

1. Descubrimiento: los emprendedores están desarrollando su producto, pero aún no pueden estar seguros respecto a que este responde a una necesidad importante que tienen los consumidores. El reto central en esta etapa es ajustar el producto a las necesidades de los clientes potenciales, para lograr ventas.

2. Crecimiento inicial: los emprendedores han logrado desarrollar un producto que tiene demanda en el mercado y genera ventas. Siguen ajustando la definición de sus atributos al tiempo que trabajan para mejorar los procesos de desarrollo de clientes y la producción.

3. Aceleración: los atributos del producto están definidos y son reconocidos y valorados por los clientes. La empresa logra nuevos niveles de desempeño en sus procesos de adquisición de clientes y producción. El reto principal en esta etapa es responder a una demanda que jalona un crecimiento acelerado en las ventas (posiblemente, un crecimiento por encima de 20% anual).

4. Estabilidad: el ritmo de crecimiento en ventas se estabiliza en niveles inferiores al 10% anual. El principal reto es mejorar la productividad y los niveles de ejecución en las distintas áreas funcionales, para mejorar posiciones frente a la competencia.

5. Reaceleración: después de un periodo de estabilidad (que puede ser largo), la empresa encuentra nuevos productos y modelos de negocio que le permiten detectar de nuevo una demanda dinámica y crecer a niveles cercanos al 20% anual.

Este tipo de análisis ha permitido encontrar las limitaciones a las que se enfrentan los emprendedores a la hora de crear empresa, formalizarla, evolucionar a través de las diferentes etapas, etc., y que evidencian los cuellos de botella que desde el Gobierno nacional se deben atacar para impactar positivamente el sector productivo del país.

<sup>19</sup> GEM: Panorama del Emprendimiento en Colombia, ver en: <http://www.ccc.org.co/gem-panorama-del-emprendimiento-colombia/>, consultado el 29 de julio de 2017.

<sup>20</sup> GEM Colombia 2015/2016, página 30.

<sup>21</sup> Duarte Cueva Franklin, Emprendimiento, Empresa y Crecimiento Empresarial, ver en: <http://www.redalyc.org/html/2816/281621764007/>, consultado el 29 de julio de 2017, p. 47.

<sup>22</sup> GEM Colombia 2015/2016, página 61.

<sup>23</sup> Artículo 1º Ley 1838 de 2017.

<sup>24</sup> GEM Colombia 2015/2016, página 61.

<sup>25</sup> GEM Colombia 2015/2016, página 18.

<sup>26</sup> GEM Colombia 2015/2016, página 18

<sup>27</sup> Vesga Fajardo Rafael, Rodríguez Delgado Martha, Sch-narch González David y García Vargas Oliver, Emprendedores en Crecimiento, Editorial Kimpres SAS., junio de 2015, página 23.

<sup>28</sup> *Ibid.*, página 23.

## VI. AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DEL EMPRENDIMIENTO

### • CHILE

Desde hace aproximadamente diez (10) años, Chile ha venido gestionando una serie de leyes que facilitan la creación de un escenario de promoción y fomento del emprendimiento. En este sentido, ha expedido leyes para reducir los trámites para la creación de microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas, así como también un procedimiento especial para el tratamiento de las mismas (Ley 20416 de 2010). Así, por ejemplo, en el año 2013 el Congreso chileno aprobó la Ley 20.659 que simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de las sociedades comerciales, permitiendo que a través de mecanismos virtuales se pueda crear una sociedad en 24 horas<sup>29</sup>.

Adicional a la normatividad expedida, el Gobierno chileno ha gestionado una serie de instituciones como la *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO), que se han encargado de apoyar el emprendimiento, la innovación y la competitividad en el país, mediante políticas que potencien la investigación y el desarrollo tecnológico, que promuevan la asociatividad empresarial, especialmente de las empresas medianas y pequeñas, que faciliten la modernización de la gestión de las empresas privadas para aumentar su competitividad en los diferentes mercados, que promuevan el acceso al financiamiento y a nuevos instrumentos financieros de las empresas nuevas, exportadoras y de menor escala y finalmente que contribuyan al desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, estimulando la inversión privada, particularmente en aquellas zonas que han ido quedando rezagadas del proceso de crecimiento, mediante programas especialmente diseñados de acuerdo con las condiciones locales.

En resumen, además de los avances normativos, Chile ha generado un escenario favorable para el emprendimiento, compuesto por instituciones gubernamentales que se encargan del apoyo y la promoción a emprendedores y emprendimientos, así como también, diversas fuentes de financiación a proyectos productivos y empresas nacientes. Estos esfuerzos se han visto reflejados en los diversos estudios internacionales sobre emprendimiento como GEM, que lo han posesionado como una de las economías más fuertes de la región.

### • ARGENTINA

Similar al caso chileno, Argentina ha venido expidiendo normativas que pretenden promover los pequeños emprendimientos y facilitar el acceso a créditos para proyectos productivos, con el fin de buscar la generación de empleos y reconocer

el papel determinante de las pymes y pequeñas empresas en el desarrollo económico del país.

En 2016 el Congreso argentino aprobó la Ley de Emprendedores, que tiene por objeto apoyar la actividad emprendedora y la generación de capital emprendedor, por medio de la creación de beneficios tributarios para instituciones de capital emprendedor y la creación de un Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Capital Emprendedor (FONDCE), que tiene por objeto financiar emprendimientos e instituciones de capital emprendedor. Esta misma ley promueve la constitución de empresas en 24 horas, otorga beneficios fiscales a quienes inviertan en emprendimientos, y crea figuras para facilitar préstamos que impulsen proyectos en su etapa inicial.

Otra de las iniciativas parlamentarias del 2016 fue la Ley Pymes, que contempla un nuevo marco tributario para las pymes, fomento a las inversiones, crea un programa de recuperación productiva, un Consejo de Competitividad y nuevas vías de financiamiento.

### • MÉXICO

En el año 2014 se expidió la Ley del Impulso Emprendedor en el Estado de Coahuila. Esta ley, contempla la creación de un fondo especial para los emprendedores y una oficina de asesoría y apoyo para continuar los proyectos. Se basa en seis pilares fundamentales a saber: innovación tecnológica, apoyo económico, desarrollo de la cultura emprendedora, educación, emprendimiento y soporte coordinado entre gobierno, escuela, iniciativa privada y sociedad. Legislaciones similares están siendo impulsadas en al menos otros diez (10) Estados.

En el mismo sentido, el Gobierno mexicano cuenta con el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) el cual se creó en 2014 como resultado de la fusión entre el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) y el Fondo Emprendedor, con el objetivo de “*fomentar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante el fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático del emprendimiento y del desarrollo empresarial en todo el territorio nacional, así como impulsar la consolidación de una economía innovadora, dinámica y competitiva que se sustente crecientemente en Mipymes más productivas ubicadas en sectores estratégicos*”<sup>30</sup>.

## VII. DESARROLLOS ACADÉMICOS SOBRE EMPRENDIMIENTO, EN COLOMBIA

En vista de la relevancia adquirida por el término emprendimiento y la cantidad de conceptos que se relacionan con el mismo, son varias las teorías que se han tejido en torno a en qué consiste y cuáles

<sup>29</sup> Ver en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1048718>, consultado el 25 de julio de 2017.

<sup>30</sup> Programas Inadem – Fomento a la Innovación, ver en: <http://pprdportales.ruv.itesm.mx>, consultado el 23 de julio de 2017.

son los factores y condiciones que permiten que se convierta en un factor generador de crecimiento y desarrollo económico.

Antes de exponer los estudios consultados, es pertinente mencionar que si bien se ha demostrado por la experiencia internacional de economías emergentes, que el fomento al emprendimiento resulta un factor de promoción de empleo, desarrollo, crecimiento económico y ventajas competitivas, no existe una fórmula exitosa, que indique un paso a paso en el que el último sea el escalón ideal, aunque, las investigaciones y teorías formuladas en torno al tema del emprendimiento son un insumo valioso a la hora de analizar el caso colombiano y pensar en una estrategia adecuada a sus características.

En primer lugar, nos referiremos a un estudio del profesor de la Universidad de los Andes, Rafael Vesga, en donde afirma que para entender el concepto de emprendimiento hay que hacer una distinción, pues “*si bien la innovación está siempre asociada con el emprendimiento, es posible tener emprendimiento sin innovación. Así, las pequeñas o grandes empresas que no tienen vocación de innovación [estarían fuera de esta hipótesis] aunque hayan sido creadas por emprendedores exitosos. Y se debe anotar que, también es posible tener innovación sin creación de empresas nuevas, pues el espíritu emprendedor y la innovación pueden surgir a partir de empresas grandes, que tienen décadas de historia, (...) [esto se puede explicar por qué], el emprendimiento y la innovación hacen parte de las nuevas reglas del juego en la economía del presente siglo. No existe la opción de no participar en este juego, la única decisión se refiere a cómo participar de la mejor manera posible*<sup>31</sup>”.

Ahora bien, el profesor Vesga analiza el emprendimiento, desde tres (3) niveles y las interacciones que ocurren entre ellos, así: el *nivel macro*, el *nivel de las organizaciones* y el *nivel de los individuos*.

En el *nivel macroeconómico* se identifican los elementos centrales que determinan el entorno que enfrentan las empresas y los individuos, para ejecutar su actividad de innovación emprendedora. En este nivel se analizan variables como: El grado de desarrollo económico, el tamaño de los mercados, la intensidad de la competencia, la prevalencia de la tecnología, la diversidad demográfica y la composición demográfica de los países (en términos de edad, género, educación y migración), todos tienen incidencia sobre el desempeño innovador.<sup>32</sup>

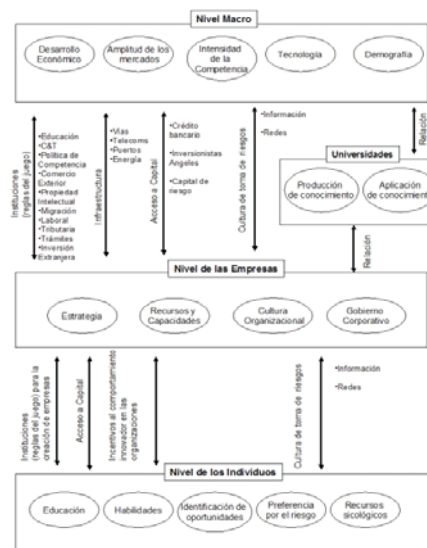
En el *nivel de las organizaciones*, las variables centrales son: la estrategia empresarial, recursos

y capacidades de las empresas, tener una cultura organizacional, y propender por un gobierno corporativo. Como un nivel paralelo a las organizaciones empresariales se encuentran las universidades. Estas entidades tienen una función crítica en la generación y difusión de conocimiento para la innovación<sup>33</sup>.

Finalmente, en el *nivel de los individuos*, los factores críticos en el comportamiento emprendedor se relacionan con las siguientes variables: el nivel de educación, el desarrollo de habilidades, la capacidad para la identificación de oportunidades (es la capacidad para articular un orden a partir del caos del entorno, descubrir necesidades insatisfechas en los consumidores y crear soluciones para esas necesidades) la preferencia individual por el riesgo, recursos psicológicos tales como la creatividad, la perseverancia, el control interno, la iniciativa, la autonomía, la motivación por el logro, la disposición a abrirse a experiencias diversas y la capacidad de incorporar las lecciones de la experiencia en las decisiones, entre otras<sup>34</sup>.

El siguiente gráfico ilustra los tres niveles de análisis junto con las variables que los caracteriza y cuya interrelación sumada a la participación de factores como “*la participación de las instituciones, la existencia de infraestructura, el acceso a capital y la cultura en forma de riesgo, son herramientas impulsadoras de la innovación emprendedora de un país*<sup>35</sup>”.

**GRÁFICO 1  
INTERACCIÓN DE LOS TRES NIVELES  
Y SUS VARIABLES**



<sup>31</sup> Vesga Rafael, Emprendimiento e innovación en Colombia, ¿Qué nos está haciendo falta?, ver en: <http://web.unillanos.edu.co/docus/Emprendimiento%20e%20innovacion.pdf>, consultado el 18 de julio de 2017.

<sup>32</sup> *Ibid.*, página 3.

<sup>33</sup> *Ibid.*, página 4.

<sup>34</sup> *Ibid.*, página 4.

<sup>35</sup> *Ibid.*, página 4.



Las conclusiones del estudio, desde la perspectiva de la situación colombiana, indican que:

En el nivel macro, Colombia sobresale porque en términos de tamaño su economía es relativamente importante en el mundo. Cuando se ordenan los países de América Latina por el tamaño de su Producto Interno Bruto, Colombia está en quinto lugar, después de Brasil, México, Argentina y Venezuela. Sin embargo, en el Índice Global de Competitividad Colombia ocupa el lugar 69 y es el quinto país de América Latina, después de Chile, México, Costa Rica y El Salvador. En cuanto a la eficiencia de su mercado de bienes, el país está en el puesto 85, en el caso de su alistamiento para la tecnología (technological readiness) aparece en el puesto 76 y en materia de innovación se encuentra en la posición 72 entre los 131 países analizados. Así, analizando todas las variables y haciendo a un lado los temas relacionados con el sistema político y el orden público, encontramos que la innovación y la infraestructura son los dos elementos críticos que están afectando la competitividad del país. En otras palabras, si Colombia lograra avanzar en innovación e infraestructura, alcanzaría un progreso sustancial en el ordenamiento de competitividad en el marco de América Latina y también en el contexto global<sup>36</sup>.

En el nivel de las empresas, guardando mucha semejanza con el nivel macro, el diagnóstico de lo que está pasando en términos de capacidad emprendedora e innovadora se puede resumir en que la tradición empresarial en Colombia no favorece el desarrollo de la innovación. Esto se explica, por ejemplo, cuando dentro del Global Competitiveness Report, Colombia quedó clasificado en el puesto 48 en cuanto a calidad de los proveedores locales de insumos, lo que implica un desempeño muy superior a su promedio de competitividad general. Sin embargo, en cuanto a sofisticación de los negocios está clasificado en el puesto 65 y en innovación ocupa el puesto 72. Esta combinación de indicadores, describe una base empresarial en la cual los resultados en materia de eficiencia tienen prioridad frente a la innovación. *No hay una buena conexión entre la asignación de recursos y estímulos por parte del Gobierno y una actividad de desarrollo tecnológico por parte de las empresas. Buena parte de los recursos asignados a través de Colciencias para facilitar el desarrollo de proyectos de innovación en las empresas no se utiliza, bien sea porque estas últimas los desconocen, o porque no logran presentar proyectos que puedan ser considerados como financiables*<sup>37</sup>.

Finalmente, en el nivel de los individuos, según los resultados de GEM, estudio que mide el espíritu emprendedor y la actividad emprendedora con base en la TEA (nueva

actividad empresarial), demuestra que Colombia tiene un alto componente de emprendimiento por necesidad. Este tipo de emprendimiento está relacionado con las limitaciones del mercado laboral y con la informalidad.<sup>38</sup> Es decir, hay una tendencia favorable a la creación de empresa, pero generalmente no hay una novedad en el producto y por tanto una falta de competitividad del mismo en el mercado local.

En conclusión, Colombia aparece como un país que es fuerte en cuanto al tamaño de su economía, es bastante sólido en su actividad empresarial y es particularmente activo en su tasa de creación de empresas. Sin embargo, definitivamente se rezaga en las clasificaciones tan pronto como el foco de análisis se desplaza hacia los temas relacionados con la innovación. Así mismo, el análisis de la situación de competitividad muestra que si Colombia avanzara en los temas de infraestructura e innovación, su competitividad en términos internacionales podría aumentar velozmente. Una acción decidida sobre puntos críticos en los niveles de las empresas y los individuos podría tener un impacto grande desde este punto de vista.<sup>39</sup>

En segundo lugar, es pertinente analizar el Global Entrepreneurship Monitor GEM, pues *“es hoy día el más extenso proyecto internacional de investigación académica sobre emprendimiento que ha analizado desde el año 1999 a más de 80 economías de casi todas las regiones del mundo. El GEM adopta una aproximación comprensible y considera el grado en que los individuos se involucran en actividades emprendedoras dentro de un país, identificando diferentes tipos y fases del emprendimiento*<sup>40</sup>”.

De este modo, el Global Entrepreneurship Monitor GEM se focaliza en tres objetivos fundamentales:

1. Medir las diferencias en los niveles de actividad emprendedora entre países.
2. Develar los factores determinantes de los niveles nacionales de actividad emprendedora.
3. Identificar las políticas nacionales que pueden mejorar los niveles de actividad emprendedora.

## RESULTADOS DEL GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM) EN COLOMBIA

Los resultados arrojados por la investigación permiten ver que en cuanto a la percepción de la existencia de oportunidades, contar con las

<sup>38</sup> Ibid. 11.

<sup>39</sup> Vesga Rafael, Emprendimiento e innovación en Colombia, ¿qué nos está haciendo falta?, ver en <http://web.unillanos.edu.co/docus/Emprendimiento%20e%20innovacion.pdf>, consultado el 18 de julio de 2017. Página 13.

<sup>40</sup> Amorós, José Ernesto. El proyecto global Entrepreneurship Monitor (GEM): una aproximación desde el contexto latinoamericano, ver en <http://www.redalyc.org/html/716/71617238002/>, página 2, consultado el 22 de julio de 2017.

<sup>36</sup> Ibid., página 7.

<sup>37</sup> Ibid., p. 10.

habilidades y conocimientos necesarios, bajo temor al fracaso, alto reconocimiento social, valoración positiva de la carrera profesional como emprendedor y alto porcentaje de emprendedores potenciales, en Colombia existe un contexto que ofrece condiciones favorables para el desarrollo emprendedor del país.

Es un gran avance contar con estas condiciones, que de otra manera serían muy costosas y demoradas en conseguir. No obstante, a nivel individual, el informe GEM Colombia 2015/2016 presenta una desventaja muy fuerte para el país cuando se compara con otras regiones de América Latina y a nivel global. Esta desventaja está relacionada con desear ser emprendedor pero no conocer alguno: tan solo el 29% de la población dijo conocer personalmente a un emprendedor. Lo anterior, sumado a otro factor negativo que es la baja participación de las mujeres en los nuevos proyectos emprendedores, se presenta una tasa del 18,5% de participación de ellas en nuevas actividades emprendedoras y del 3,9% en emprendimientos establecidos<sup>41</sup>.

A nivel empresarial, en el estudio para Colombia se identifican más fortalezas que debilidades; en este sentido ya se ha mostrado que el país presenta una tasa alta de emprendedores nacientes (15,6% de las personas afirma tener una empresa de menos de tres meses), por encima del promedio de las otras economías y un número de emprendedores nuevos (7,5% de las personas afirma tener empresas que han sobrepasado los tres meses y no han alcanzado los tres años y medio), por encima del promedio de las Economías Impulsadas por Eficiencia (EIE) e Innovación (EII). Mientras tanto, la tasa de emprendedores establecidos del país (5,2% de las personas afirma tener empresas que han cumplido más de tres años y medio desde la puesta en marcha de su negocio) está por debajo del promedio de todas las economías y se aproxima al nivel de las Economías Impulsadas por Innovación (EII)<sup>42</sup>.

A su turno, el estudio GEM muestra que el 48% de las nuevas y nacientes iniciativas empresariales se está llevando a cabo en los servicios de consumo, lo que va en contravía con la importancia que se le viene dando desde hace algunos años al tema de sectores de clase mundial y apuestas productivas, impulsadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en cooperación con expertos nacionales y consultores internacionales a través del Programa de Transformación Productiva. La gran mayoría de los sectores de clase mundial forma parte del sector de manufacturas, clasificado por el GEM en transformación. Los sectores de clase mundial con alto potencial fueron identificados a nivel nacional en los siguientes niveles:

a) Sectores de servicios: BPO&O; Software y TI; Energía Eléctrica, Bienes y Servicios Conexos; Turismo de Salud; Turismo de Bienestar; Turismo de Naturaleza;

b) Sectores de manufacturas: Cosméticos y Aseo; Industria Editorial y de la Comunicación Gráfica;

c) Industria Autopartes y Vehículos; Textil y Confecciones; Cuero, Calzado y Marroquinería; Metalmecánico; Siderúrgico; Astillero;

d) Sectores de agroindustria: Acuicola; Carne Bovina; Lácteo; Palma, Aceites, Grasas Vegetales y Biocombustibles; Chocolatería, Confitería y Materias Primas; Hortofrutícola.<sup>43</sup>

Por otro lado, en cuanto al tema tecnológico, el informe encontró que en Colombia casi el total de las empresas nacientes y nuevas que poseen clientes en el exterior no usan o poseen baja tecnología, es decir, el tiempo que han estado disponibles los procedimientos usados para la producción del bien o servicio es mayor a 5 años<sup>44</sup>.

Otro de los indicadores de emprendimiento que vale la pena analizar es el Índice Global de Competitividad (ICG) “realizado por el Foro Económico Mundial, que mide la capacidad de una nación para lograr un crecimiento económico sostenido en el mediano plazo. Este indicador mide la competitividad de aproximadamente 140 economías a través de 12 pilares divididos en 112 variables, que incluyen cifras oficiales (datos cuantitativos) e información proveniente de encuestas de opinión (datos cualitativos) realizadas a más de diez mil líderes empresariales en todos los países. Esto lo convierte en la evaluación más completa de la competitividad nacional en todo el mundo<sup>45</sup>”.

En el informe 2016-2017, Colombia ocupó el puesto 61 entre 138 economías. En comparación con los países latinoamericanos y del Caribe, Colombia ocupa el quinto lugar, después de Chile (posición 33), Panamá (42), México (51) y Costa Rica (54).

### GRÁFICO 3

#### VISIÓN GENERAL DE RENDIMIENTO DE COLOMBIA EN EL ICG

	Rank / 138	Score (1-7)	Trend	Distance from best
Global Competitiveness Index	61	4.3	—	—
Subindex A: Basic requirements	85	4.3	—	—
1st pillar: Institutions	112	3.3	—	—
2nd pillar: Infrastructure	84	3.7	—	—
3rd pillar: Macroeconomic environment	53	5.0	—	—
4th pillar: Health and primary education	90	5.4	—	—
Subindex B: Efficiency enhancers	48	4.4	—	—
5th pillar: Higher education and training	70	4.4	—	—
6th pillar: Goods market efficiency	100	4.1	—	—
7th pillar: Labor market efficiency	81	4.1	—	—
8th pillar: Financial market development	25	4.8	—	—
9th pillar: Technological readiness	64	4.3	—	—
10th pillar: Market size	35	4.7	—	—
Subindex C: Innovation and sophistication factors	63	3.6	—	—
11th pillar: Business sophistication	59	4.0	—	—
12th pillar: Innovation	79	3.3	—	—

Fuente: Global Competitiveness Report 2016-2017.

<sup>43</sup> Ibid. Página 47.

<sup>44</sup> Ibid. Página 80.

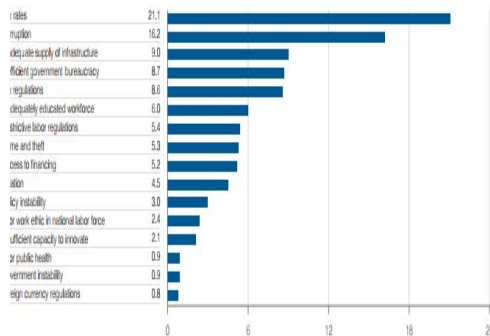
<sup>45</sup> Índice de competitividad global Index Global Competitiveness ICG), ver en: <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sneci/Paginas/indicadores-internacionales-igc.aspx>.

<sup>41</sup> Ibid. Página 40.

<sup>42</sup> Ibid. Página 41.

Los resultados de Colombia en el Índice Global de Competitividad dan cuenta del bajo rendimiento del país en los pilares de instituciones, salud y educación primaria e innovación. Las posibles causas de estos resultados se atribuyen a altas tasas impositivas, corrupción, infraestructura inadecuada y la excesiva burocracia gubernamental, entre otras (ver gráfica 4).

**GRÁFICA 4**  
**MAYORES PROBLEMÁTICAS PARA LOS EMPRENDIMIENTOS**



From the list of factors, respondents to the World Economic Forum's Executive Opinion Survey were asked to select the five most problematic factors for doing business in their country (to rank them between 1 (most problematic) and 5). The score corresponds to the responses weighted according to their rankings.

Fuente: Global Competitiveness Report 2016-2017.

## VIII. MARCO CONSTITUCIONAL

En la Constitución Política de Colombia, la aproximación al emprendimiento se visualiza en los artículos 38 y 333, en los que se establece la libertad de asociación y la libre competencia económica, factores clave para un escenario propicio para el surgimiento de iniciativas emprendedoras.

**Artículo 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

**Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

## IX. MARCO NORMATIVO VIGENTE

### • LEY 1014 DE 2006, DE FOMENTO A LA CULTURA DEL EMPRENDIMIENTO

Esta ley tiene por objeto:

- Promover el espíritu emprendedor en los centros educativos del país.
- Crear principios normativos que sienten las bases para una política de Estado que promueva el emprendimiento y la creación de empresas.
- Fomentar y desarrollar la cultura de emprendimiento y creación de empresas.
- Fortalecimiento de un sistema público y creación de una red de instrumentos del fomento productivo.
- Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación de competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento.
- Generar mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas.
- Fortalecer los procesos empresariales que contribuyan al desarrollo local, regional y territorial.

– Buscar a través de las redes para el emprendimiento el acompañamiento y sostenibilidad de las nuevas empresas.

Asimismo, el articulado vigente obliga al Estado a

- Promover un vínculo entre el sistema educativo y el sistema productivo.
- Asignar recursos públicos para el apoyo a rutas de emprendimiento registradas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Asignar recursos públicos periódicos para el apoyo y sostenibilidad de las redes de emprendimiento.
- Buscar acuerdo con las entidades financieras para planes de negocio de nuevos empresarios y que puedan servir de garantía para otorgamiento de créditos.
- Generar condiciones para que en las regiones surjan fondos de inversionistas ángeles, fondos de capital semilla y fondos de capital de riesgo para el apoyo de nuevas empresas.

Igualmente, la ley en mención<sup>46</sup>, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que se encargará de establecer políticas y

<sup>46</sup> Integrada por Ministerio de Comercio (la presidirá), Ministerios de Educación y Protección social, Sena, DNP, Colciencias, Programa Presidencial Colombia Joven, tres representantes de instituciones de educación superior designados por sus correspondientes asociaciones: universidades Ascún, instituciones tecnológicas (Aciet), instituciones técnicas profesionales (Acicapi), Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (Aco-pi), Fenalco, un representante de la banca de desarrollo y microcrédito, un representante de las asociaciones de jóvenes empresarios designado por el Min-Comercio, un representante de las cajas de compensación familiar, un representante de las fundaciones dedicadas al emprendimiento, un representante de las incubadoras de empresas del país.

directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento, formular un plan estratégico nacional para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento, conformar mesas de trabajo y articular a las organizaciones que apoyan acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo en el país, así como desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales.

Por su parte, la Red Regional para el Emprendimiento<sup>47</sup> estará adscrita a la Gobernación Departamental, y su secretaría será el instrumento operativo de las redes de emprendimiento, tendrá funciones de coordinación y de tipo administrativo, además de las mismas funciones que ejecuta la Red Nacional solo que a nivel local. Cada red se encargará de su propia financiación, organización e instrumentación de sus respectivas sedes.

De otro lado, la ley instituye el concepto de *fomento de la cultura del emprendimiento*, que se armonizará con los proyectos educativos institucionales (PEI) pertinentes, de acuerdo con lo establecido en la Ley 115, general de educación. Así, se espera que el concepto de fomento se materialice de la siguiente manera:

1. Enseñanza Obligatoria: en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal será obligatorio en los niveles de educación preescolar, educación básica, primaria, secundaria y media cumplir con

a) Definición de un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas incorporándola al currículo y plan de estudios;

b) Formar una actitud favorable al emprendimiento, innovación, creatividad y desarrollar competencias para generar empresas;

c) Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados cátedra empresarial;

d) Promover actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macrorruedas

de negocios, concursos y demás orientadas a la promoción de la cultura para el emprendimiento.

2. Sistema de información y orientación profesional: El Ministerio de Educación, en coordinación con el Icfes, Sena, Colciencias y el sector productivo, establecerá un sistema de información y orientación profesional, ocupacional e investigativa que contribuya a la racionalización en la formación del recurso humano.

3. Formación de formadores: El Sena coordinará a través de las redes para el emprendimiento y el Fondo Emprender planes y programas para la formación de formadores orientados al desarrollo de la cultura para el emprendimiento.

4. Opción para trabajo de grado: Las universidades públicas y privadas y los centros de formación técnica y tecnológica podrán establecer como alternativa el desarrollo de planes de negocio en reemplazo de sus trabajos de grado.

5. Voluntariado empresarial: Las cámaras de comercio y los gremios empresariales podrán generar espacios para constituir el voluntariado empresarial con el objetivo de que sean mentores y realicen acompañamiento en procesos de creación de empresas.

6. Actividades de promoción: Estas actividades estarán a cargo del Ministerio de Comercio, Programa Presidencial Colombia Joven y el Sena y serán:

a) Feria de Trabajo Juvenil;

b) Macrorrueda de negocios/inversión para nuevos empresarios;

c) Concursos dirigidos a emprendedores sociales y de negocio;

d) Concursos para facilitar el acceso al crédito o a fondos de capital semilla;

e) Programas de cofinanciación.

7. Programas de promoción y apoyo a la creación, formalización y sostenibilidad de nuevas empresas: Las cámaras de comercio y las incubadoras de empresas desarrollarán programas de promoción de la empresarialidad desde temprana edad; procesos de orientación, formación y consultoría para emprendedores y nuevos empresarios, así como servicios de orientación para la formalización. Igualmente, facilitarán al emprendedor medios para la comercialización de sus productos o servicios y la orientación y preparación para el acceso a líneas de crédito y programas de apoyo institucional público y privado.

Finalmente, la ley establece unos beneficios para quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red nacional o regional, quienes tendrán como incentivos:

a) Prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Sena;

<sup>47</sup> Integrada por Gobernación Departamental, que la presidirá; Dirección Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena); Cámara de Comercio de Bogotá; Alcaldía de Bogotá y un representante de los alcaldes de los demás municipios designados entre ellos mismos; un representante de las oficinas departamentales de juventud; un representante de las instituciones de educación superior de la región designado por el Centro Regional de Educación Superior (CRES); un representante de las cajas de compensación familiar del departamento; un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios con presencia en la región; un representante de la banca de desarrollo y microcrédito con presencia en la región; un representante de los gremios con presencia en la región; un representante de las incubadoras de empresas con presencia en la región.

b) Acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio;

c) Tendrá acceso preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.

Igualmente, quienes constituyan nuevas sociedades a partir de la vigencia de la ley, con una planta de personal no superior a 10 trabajadores o activos totales por valor inferior a 500 SMMLV, se constituirán con observancia de las normas propias de la empresa unipersonal.

• Decreto Reglamentario 4463 de 2006, por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006, sobre constitución de nuevas empresas, sociedades unipersonales, estas se constituirán siempre que en el momento de su constitución cuenten con diez (10) o menos trabajadores o con activos totales, excluida la vivienda, por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

• Ley 1258 de 2008, “*Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada*”

– Las sociedades anónimas simplificadas (SAS) son aquellas que se constituyen por una o varias personas naturales o jurídicas, que solo serán responsables hasta el monto de sus respectivos aportes.

– Son sociedades que se rigen por las reglas de las sociedades anónimas.

– En los estatutos de la sociedad por acciones simplificada se determinará libremente la estructura orgánica de la sociedad y demás normas que rijan su funcionamiento. A falta de estipulación estatutaria, se entenderá que todas las funciones previstas en el artículo 420 del Código de Comercio serán ejercidas por la asamblea o el accionista único y que las de administración estarán a cargo del representante legal.

• Decreto 1192 de 2009, *Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006, sobre el fomento a la cultura del emprendimiento y se dictan otras disposiciones.*

El decreto en mención reglamenta las redes nacional y regionales para el emprendimiento, cuyas actividades consistirán en

– Sesionar de manera ordinaria o extraordinaria. Las reuniones ordinarias se efectuarán por lo menos una vez dentro de cada trimestre del año y serán convocadas por la Secretaría Técnica de la Red.

– En la primera reunión de las redes, con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, se discutirán y aprobarán (i) el Documento de la Política Nacional de Emprendimiento; (ii) el “Plan estratégico nacional para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento”; (iii) el reglamento interno de la RNE, y (iv) los demás temas que los delegados consideren pertinente para dar cumplimiento al objeto y funciones de la RNE señalados en los artículos 7° y 8° de la Ley 1014 de 2006.

– La Secretaría Técnica de la Red Nacional para el Emprendimiento será ejercida por el Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, y ejecutará sus funciones de manera articulada con la Comisión Nacional de Competitividad.

– La Secretaría Técnica de la Red Regional para el Emprendimiento, encargada de realizar todas las acciones de tipo administrativo, será ejercida por la Cámara de Comercio de la ciudad capital.

– Recursos del Fomipyme. El Consejo Administrador del Fomipyme determinará los mecanismos que le permitan destinar recursos de capital semilla y de riesgo, con el fin de apoyar la política pública de emprendimiento en Colombia. Todo lo anterior, de acuerdo con el reglamento que para estos efectos tenga el Fomipyme.

• Ley 1450 de 2011, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para Todos, que se expide por medio de la Ley 1450 de 2011, tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.

En lo relativo al tema empresarial y de emprendimiento, la ley establece para las Comisiones Regionales de Competitividad la misión de coordinar y articular en 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.

Igualmente, la ley creó el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, integrado por el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), quien lo presidirá; por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o por el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o su representante; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su representante; el Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante y por dos (2) expertos en ciencia, tecnología e innovación designados por el

Director de Colciencias. Este Consejo asumirá las funciones que en materia de beneficios tributarios ha venido ejerciendo el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Con el objetivo de incentivar la ciencia y la investigación, la ley estableció que las personas que realicen inversiones en proyectos calificados como de investigación y desarrollo tecnológico, según los criterios y las condiciones definidos por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, tendrán derecho a deducir de su renta el ciento setenta y cinco por ciento (175%) del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión. Esta deducción no podrá exceder del cuarenta por ciento (40%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.

De otro lado, la ley introduce el concepto de empresa (modificando el artículo 2º de la Ley 590 de 2000), definiéndola como toda unidad de explotación económica realizada por persona natural o jurídica en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en el área rural o urbana. Para la clasificación por tamaño empresarial, entiéndase micro, pequeña, mediana y gran empresa, se podrá utilizar uno o varios de los siguientes criterios: número de trabajadores totales, valor de ventas brutas anuales y valor activos totales.

En la mencionada ley se crea el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, como un sistema de manejo separado de cuentas del Banco de Comercio Exterior de Colombia, S. A. (Bancóldex), que para todos sus efectos se asimilará a un patrimonio autónomo y quien lo administrará a través de una cuenta de orden. Este fondo tendrá por objeto aplicar instrumentos financieros y no financieros, estos últimos mediante cofinanciación no reembolsable de programas, proyectos y actividades para la innovación, el fomento y promoción de las mipymes. El presupuesto del Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas estará conformado por recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, así como por aportes o créditos de organismos internacionales de desarrollo, convenios de cooperación internacional, convenios con los entes territoriales y transferencias de otras entidades públicas de orden nacional y regional.

- Decreto 1500 de 2012, Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación

Con la finalidad de poner en marcha políticas concertadas en materia de competitividad, productividad e innovación. Estará compuesto por

1. El conjunto de leyes, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, que implica la gestión de recursos humanos, materiales y financieros de las entidades de la Administración

Pública en coordinación con los del sector privado en los temas relacionados con la política de competitividad, productividad e innovación.

2. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción en las áreas de competitividad e innovación.

3. Las fuentes y recursos económicos para el manejo del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.

4. Las recomendaciones emitidas por los órganos del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.

El Sistema estará integrado por la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación<sup>48</sup> y las Comisiones Regionales de Competitividad<sup>49</sup>, que se encargará de coordinar y articular, en el 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, y la Instancia de Coordinación Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad<sup>50</sup>.

- 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 y se dictan otras disposiciones*

La Ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial para este grupo poblacional en Colombia.

La Ley instituye el concepto de *pequeña empresa joven*, la cual se entiende como aquella conformada por personas naturales o jurídicas que cumplan con las condiciones definidas en el numeral primero del artículo 2º de la Ley 1429 de 2010. Estas personas tendrán derecho a acogerse a los beneficios establecidos. En el caso de las personas jurídicas, deben tener participación de uno o varios jóvenes menores de 35 años, que representen como mínimo la mitad más uno de las

<sup>48</sup> Es el órgano asesor del Gobierno nacional y de concertación entre este, las entidades territoriales y la sociedad civil en temas relacionados con la productividad y competitividad del país y de sus regiones, con el fin de promover el desarrollo económico.

<sup>49</sup> Son órganos que coordinan y articulan en el departamento los principales actores de los sectores público y privado en temas de competitividad, productividad e innovación.

<sup>50</sup> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en representación del sector público del orden nacional, coordinará y hará seguimiento a las Comisiones Regionales de Competitividad, con el apoyo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras).

cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital.

Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal. No podrán acceder a los beneficios contemplados en la presente ley las pequeñas empresas jóvenes constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley 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, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Por otra parte, los empleadores que vinculen nuevo personal que en el momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a cajas de compensación familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación. Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior e incrementar el valor total de la nómina del primer año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno nacional definirá alternativas para el desarrollo de programas de empleo, emprendimiento y/o desarrollo empresarial en el marco del mecanismo de protección al cesante, los cuales serán financiados con cargo al Fosfec<sup>51</sup>. Asimismo, reglamentará en un plazo de seis (6) meses el procedimiento para la aplicación de dichas alternativas. Los recursos destinados para el desarrollo de programas de empleo, emprendimiento y/o desarrollo empresarial se definirán una vez se aseguren los recursos para las prestaciones económicas de que trata la Ley 1636 de 2013.

Igualmente, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

• Ley 1838 de 2017, *por la cual se dictan normas de fomento a la ciencia, tecnología e*

<sup>51</sup> El Fondo de Solidaridad y Fomento al Empleo y Protección al Cesante es un componente del mecanismo de protección al cesante, el cual será administrado por las cajas de compensación familiar y se encargará de otorgar beneficios a la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso, con el fin de proteger a los trabajadores de los riesgos producidos por las fluctuaciones en los ingresos en periodos de desempleo.

*innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (spin offs) y se dictan otras disposiciones.*

– La ley tiene por objeto promover el emprendimiento innovador y de alto valor agregado en las Instituciones de Educación Superior (IES) que propenda al aprovechamiento de 103 resultados de investigación y la transferencia de conocimientos a la sociedad como factor de desarrollo humano, científico, cultural y económico a nivel local, regional y nacional.

– Instituye la empresa *spin off* gestada en la base de las Instituciones de Educación Superior (IES). Esta actividad no afectará sus planes de mejoramiento. Igualmente, cuando los resultados para la creación de empresas *spin off* hayan proveniendo de recursos públicos, deberán entregar un porcentaje de su aporte para continuar fomentando innovación de dichas IES.

– Las iniciativas de emprendimiento de las empresas de base tecnológica *spin off* deberán ser articuladas con los planes regionales de competitividad<sup>52</sup> y con las políticas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) siempre y cuando estas se originen en instituciones de educación superior o en programas acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación.

– Las empresas *spin off* pueden estar conformadas por servidores públicos y/o personas privadas que manejen recursos públicos de acuerdo con la ley, reglamentos y estatutos propios de las Instituciones de Educación Superior. Es de resaltar que los docentes o investigadores que formen parte de las *spin off* podrán ser partícipes de los beneficios económicos que se generen a partir de las actividades propias de estas.

– Las iniciativas de emprendimiento de las empresas de base tecnológica *spin-off* deberán ser articuladas con los planes regionales de competitividad y con las políticas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación (SNCTI)<sup>53</sup>.

• Ley 1834 de 2017, *por medio de la cual se fomenta la economía creativa, ley naranja*

<sup>52</sup> Los planes regionales de competitividad son el marco de la estrategia de las Comisiones Regionales de Competitividad, encargadas de coordinar y articular, al interior de cada uno de los 32 departamentos, 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.

<sup>53</sup> En el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 el Sistema de Competitividad e Innovación integró con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para consolidar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, este último es el conjunto de leyes, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, que implica la gestión de recursos humanos, materiales y financieros de las entidades de la administración pública en coordinación con los del sector privado, así como las entidades del Estado responsables de la política y de la acción en los temas relacionados con la política competitividad, productividad e innovación.

– Tiene como objeto desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas. Estas serán entendidas como aquellas industrias que generan valor en razón de sus bienes y servicios, los cuales se fundamentan en la propiedad intelectual.

– El Gobierno nacional formulará una política integral de la economía creativa (política naranja), con miras a desarrollar la presente ley y ejecutar en debida forma sus postulados y objetivos.

– La ley crea la estrategia para la gestión pública llamada 7i, que estará concentrada en información, instituciones, industria, infraestructura, integración inclusión, inspiración.

– El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en coordinación con el Ministerio de Cultura, levantará, ampliará, adecuará y actualizará los sectores y alcances de la cuenta satélite de cultura, la cual se denominará Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio del Interior y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberán proveer la información requerida por el DANE y el Ministerio de Cultura para el fin señalado. Para ello se tendrán en cuenta todos los sectores asociados a las industrias culturales y creativas.

– Consejo Nacional de la Economía Naranja, como coordinador institucional de la economía creativa: Se encargará de fortalecer las instituciones públicas, privadas y mixtas orientadas a la promoción, defensa, divulgación y desarrollo de las actividades culturales y creativas, desarrollando adecuadamente el potencial de la economía creativa. Estará conformado por Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Trabajo, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Ministro de Educación Nacional, Ministro TIC, Ministro del Interior, Ministro de Cultura, Director del Departamento Nacional de Planeación, Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Director de la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA), Presidente de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter).

– INCENTIVOS: facilitación de procesos de importación y exportación de bienes y servicios vinculados a actividades creativas y culturales, facilitación migratoria, promoción de agremiaciones dentro del sector, administración adecuada de las sociedades de gestión colectiva y el establecimiento de incentivos estratégicos sectoriales, entre otras acciones.

– El Gobierno nacional, a través de la Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter), creará líneas de crédito y cooperación técnica para el impulso a la construcción de infraestructura cultural y creativa en los entes territoriales. En aras de fomentar la participación de los entes

territoriales en estas iniciativas, los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) implementarán a través de las líneas de ciencia y tecnología proyectos de impacto regional o municipal que estimulen los sectores de la economía creativa.

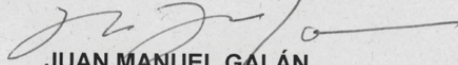
– El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA) realizarán jornadas periódicas de capacitación en materia de economía creativa, sin perjuicio de que dichas jornadas puedan ser adelantadas también por otras entidades administrativas a las que el Consejo Nacional de la Economía Naranja les asigne esa función.

– El Gobierno nacional promoverá la adecuada financiación que permita desarrollar la economía creativa. Para esto, el Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior (Bancóldex) estará encargado de crear mecanismos de financiación para emprendimientos creativos a través de los instrumentos y vehículos que dicha entidad determine según su objeto y competencia.

– En el marco de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, el Estado promoverá, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la consolidación de mercados integrados de contenidos originales (Micos) que faciliten la participación conjunta en actividades como la conutrición, la cocreación, la coproducción, la codistribución, la coprotección, la coinversión y el coconsumo en los sectores culturales y creativos, abriendo oportunidades de mercado para estos sectores en nuestro país.

#### X. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta los estudios analizados en esta exposición de motivos, así como la posición de Colombia en los estándares internacionales que visibilizan las debilidades que en materia de emprendimiento presenta nuestro país, presentamos a ustedes el presente proyecto de ley, con el fin de contribuir de manera franca y honesta a la superación de las limitaciones en materia de innovación, infraestructura y carencia de un ambiente favorable que les permita a los emprendedores aportar al desarrollo y crecimiento de nuestro país.

  
**JUAN MANUEL GALÁN**  
 Senador de la República.

#### XI. TEXTO PROPUESTO

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se crea la Ley de Primera  
Empresa.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Sobre políticas y metodologías de evaluación de riesgo crediticio.** La actividad bancaria y todas las demás actividades encargadas



de captar dineros del público son servicios públicos y como tales están al servicio del interés general. Por lo tanto, las entidades del sector financiero deberán diseñar o ajustar sus políticas y metodologías de evaluación de riesgo crediticio para incluir empresas en etapas tempranas. Para esto, podrán desarrollar programas o alianzas con entidades del ecosistema de emprendimiento dirigidos a la adecuada mitigación de los riesgos.

**Artículo 2°. Definición.** Para los propósitos de esta ley, se entenderá como primera empresa o empresa en etapa temprana las sociedades legalmente constituidas de un (1) mes a ochenta y cuatro (84) meses de tiempo de facturación.

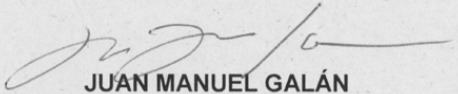
**Artículo 3°. Sobre los procesos de contratación pública.** Con el fin de promover el emprendimiento de empresas en etapa temprana, las entidades públicas deberán evaluar de forma diferencial su capacidad financiera y valorar el nivel de innovación y diferenciación de los productos ofrecidos, dentro de sus procesos de contratación pública.

**Artículo 4°. Simplificación de trámites.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) no exigirá agendamiento o solicitud de cita personal previa como requisito para asignar el mecanismo de firma con certificado digital a las personas naturales o jurídicas que lo soliciten o quieran renovarlo. El usuario podrá adquirir

autorización para su firma por correo electrónico y realizar todos los procesos electrónicos habilitados ante la DIAN.

**Artículo 5°. Reglamentación.** Se exhorta al Gobierno nacional para que, a través de los Ministerios respectivos, reglamente la materia durante los tres (3) meses siguientes a la sanción de esta ley.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.



**JUAN MANUEL GALÁN**  
Senador de la República.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de octubre del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 169 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Juan Manuel Galán Pachón*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano*