

**ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO APLICABLE AL FENÓMENO DEL  
EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA DESDE EL DERECHO ECONÓMICO**

**Estudiante:**

**NICOLÁS BOTERO MEJÍA**

**Asesor:**

**CAMILO PIEDRAHITA VARGAS**

**TRABAJO DE GRADO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**UNIVERSIDAD EAFIT**

**MEDELLÍN, SEPTIEMBRE DE 2022**

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
<b>JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>7</b>
<b>MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>8</b>
<b>METODOLOGÍA</b> .....	<b>13</b>
<b>PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS</b> .....	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA LEY 2069 DE 2020</b> .....	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LA LEY 2069 DE 2020</b> .....	<b>24</b>
<b>CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LAS NORMAS BASADO EN INDICADORES DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL</b> .....	<b>35</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>42</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>44</b>

## **Introducción**

Este trabajo de grado se realizó con el propósito de identificar la normatividad que desde las pasadas dos décadas se ha expedido tendiente a fomentar el emprendimiento, la creación de empresa en Colombia y, más recientemente, la innovación, y también para extraer los estímulos y beneficios que cada norma de las expedidas en ese lapso ha consagrado a favor de los empresarios con este tipo de iniciativas, analizar el objetivo de tales disposiciones y concluir sobre su pertinencia, novedad y eficacia.

Se encontraron variadas normas, expedidas desde los años noventa y coherentes con las dinámicas políticas y económicas que vivía el país para cada época, destacándose que desde el comienzo de esa última década del siglo pasado se fortaleció la concepción de la empresa como un instrumento para la generación de empleo, y al emprendimiento como un factor de competitividad, lo cual se traduce en beneficios para los consumidores y oportunidades para los trabajadores.

Así pues, en el presente estudio se harán menciones a las leyes y a los decretos más relevantes para el emprendimiento en Colombia, organizadas cronológicamente, exponiendo y comentando sus aportes más significativos al emprendimiento. Todo lo anterior, para culminar el marco normativo del citado fenómeno con un análisis transversal de la Ley 2069 de 2020, la cual se constituye en la norma más actual y vigente para la materia de estudio, desglosando su contenido y clasificando sus propósitos.

## **Justificación**

De la lectura de la Constitución Política de Colombia, especialmente de sus artículos 332 y siguientes que determinan el régimen económico, se puede concluir sin mayores equívocos que el modelo económico adoptado en Colombia es el capitalismo y la libre economía de mercado; un sistema que, empleando los dos criterios de la clasificación tradicional de estos, (i) permite la propiedad privada de los medios de producción y (ii) utiliza al mercado como mecanismo para la asignación de recursos. Adicionalmente, es bastante característico del sistema vigente que los particulares sean libres de desarrollar cualquier actividad económica lícita y dentro de los límites del bien común, y que el Estado, con una intervención limitada a la regulación de algunos sectores y a la corrección de fallas de mercado, conserve su calidad de director general de la economía.

Son varios los preceptos constitucionales que desarrollan el postulado económico formulado en la Carta bajo la idea general de la realización de los propósitos inherentes a un Estado Social de Derecho. Artículos como el 26, relacionado con la libertad para escoger profesión u oficio, o como el 58, que consagra la garantía y el respeto por la propiedad privada y su concepción como “función social que implica obligaciones”, dan contexto a la materia.

También hay que mencionar el artículo 333 de la Carta, que establece con claridad cuatro disposiciones relevantes para este trabajo académico por su alusión implícita al emprendimiento, que es la materia objeto de estudio. La primera, que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. La segunda, que la libre competencia económica tiene el rango de un derecho. La tercera, es la concepción de la empresa

como instrumento clave para el desarrollo. Por último, la consagración de la función estatal de estimular el desarrollo empresarial y de impedir obstrucciones o restricciones a la libertad económica y a la libre competencia.

Desde 1991, y bajo esta óptica constitucional, se ha expedido diversa normatividad que de una u otra manera ha buscado impactar positivamente la creación de empresa en Colombia, bajo el entendimiento de que ese incentivo estimula la competencia económica, la generación de empleo, la formalización laboral, y la generación de externalidades<sup>1</sup> positivas.

Así las cosas, el emprendimiento, entendido coloquialmente como el conjunto de aptitudes y actitudes coordinadas que permiten iniciar nuevos proyectos materializando ideas y aprovechando oportunidades, término que el economista preclásico irlandés Cantillon (1755) introdujo por primera vez y que en entonces lo definió como “la voluntad de los individuos de desarrollar formas de intermediación que implican el riesgo económico de una nueva empresa”, se trata de un concepto relevante en el giro ordinario de la economía colombiana, que por ende ha captado la atención de los gobiernos y demás tomadores de decisiones, para promoverlo y estructurarlo.

A pesar de que es posible encontrar conceptos alusivos a la creación de empresa, a la generación de empleo, a la innovación y, en general, propuestas tendientes a la diversificación de la economía en los Planes Nacionales de Desarrollo que han sido la hoja de ruta de los gobiernos recientemente elegidos, antes de la expedición de la Ley 2069 de 2020 no parecía

---

<sup>1</sup> En el ámbito económico, una externalidad ocurre siempre que las actividades de un agente económico afecten las actividades de otro agente de una forma que no se refleje en las transacciones del mercado (de la Torre, 2014).

haber una estructura legal unificada y que compilara con claridad la regulación, estímulos y directrices gubernamentales para la promoción de dichos temas en Colombia. Las normas estaban dispersas en el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, su conocimiento y aprovechamiento por parte de los ciudadanos no era óptimo.

En un análisis del Programa de Desarrollo Emprendedor PRODEM (2018)<sup>2</sup>, sobre cómo las dimensiones que componen el Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSED-PRODEM) facilitan o inhiben actualmente la actividad emprendedora, y cómo estas interactúan entre sí, se concluyó que las Políticas y Regulaciones, tanto para teóricos como para empresarios entrevistados, es la variable que más inhibe el crecimiento de emprendimientos dinámicos, pues consideran que “si bien las políticas públicas quieren promover el financiamiento, no logran ser suficientemente efectivas puesto que no logran forjar una confianza suficiente en los proyectos de emprendimientos (...) y la percepción general es que las leyes no las cumplen” (Ramírez, 2020).

Entre las demás dimensiones que analiza el PRODEM, también se encuentran el capital humano, la cultura, el sistema educativo, las condiciones sociales, la estructura empresarial, las condiciones de la demanda, la utilización plataformas de ciencia, tecnología e innovación, y el financiamiento.

La ineficiencia que genera la existencia de una regulación fraccionada y desconocida por los llamados a ser los beneficiarios finales de las normas no es un problema menor, y las dinámicas

---

<sup>2</sup> Es un estudio pionero sobre emprendimiento e innovación en América Latina que se lleva a cabo en el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento en Argentina.

sociales y económicas actuales, influenciadas también por los efectos que la propagación del coronavirus Covid-19 generó alrededor del mundo, muestran que la innovación, la mutación de actividades económicas, tanto de bienes como de servicios, incluso de profesiones, y el aprovechamiento de nuevas ventajas competitivas anteriormente no identificadas es permanente, razones todas las anteriores que justifican ampliamente, valga decirlo así, el “emprendimiento” que significa acometer este análisis.

Se pretende entonces, dándole especial mención e importancia a los antecedentes normativos que han regulado el objeto de este estudio durante las pasadas dos décadas y a las disposiciones con fuerza material de ley expedidas por cinco gobiernos distintos, analizar los postulados de la recientemente expedida Ley 2069 de 2020, contrastándolos con lo que anteriormente se había pretendido con otras normas y planteando las consecuencias pretendidas y previsibles con las ideas que en ese cuerpo normativo se consignan.

## Objetivos

### General:

Analizar la normatividad de orden nacional que ha sido expedida, desde el año 1999 hasta la actualidad, encaminada a promover el emprendimiento y la creación de empresa en Colombia.

### Específicos:

Compilar las leyes y decretos tendientes a favorecer el emprendimiento en Colombia y que sirvieron como antecedentes normativos de la Ley 2069 de 2020.

Identificar el tipo de incentivos mediante los cuales los gobiernos han pretendido incidir en la promoción del emprendimiento y la creación de empresa, y cuáles son comunes a la regulación vigente.

Evaluar la pertinencia y los propósitos de la regulación actual en la materia, especialmente de las disposiciones de la Ley 2069 de 2020.

## Marco conceptual

Los siguientes son los principales conceptos que se abordarán en el presente trabajo, cuya comprensión es necesaria antes de profundizar en el desarrollo del mismo. Como el enfoque del trabajo es jurídico económico, se privilegian definiciones que, aun siendo de naturaleza económica, han sido propuestas desde el punto de vista jurídico, así como aquellas que por la vía constitucional, legal y jurisprudencial se han acogido, tales como:

Fines esenciales del Estado: Expresados de manera enunciativa en el Artículo 2 de la Constitución Política, se destaca para el presente trabajo el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” como fin esencial del Estado colombiano.

Derecho económico: Se acoge una de las definiciones planteadas en el libro Introducción al Derecho Económico de Witker (1999, pág. 5), según la cual es la rama del derecho, en un régimen de economía dirigida, cuyas normas y principios tienen por objeto la organización, disciplina y control de actividades económicas del Estado y de emprendimientos privados en lo tocante a la producción, a la circulación y al consumo, para realizar metas y objetivos de política económica. Dicho de otro modo, se entenderá como todas aquellas normas que implican una intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados, con el propósito de influir sobre el comportamiento que tales mercados tendrían de no existir dichas regulaciones.

Economía Social de Mercado: Es un modelo de economía alineado con los principios del Estado Social de Derecho adoptado con la Constitución Política de 1991, en el que, según pronunciamientos de la Corte Constitucional en la sentencia C-263 de 2011, se admite que la empresa es motor de desarrollo social y por esta vía se reconoce la importancia de una economía

de mercado y la promoción de la actividad empresarial, pero, por otro, se asigna al Estado no sólo la facultad sino la obligación de intervenir en la economía con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social. En este modelo se reconocen libertades económicas en cabeza de los individuos, entendidas como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar, dentro del marco legal, su patrimonio; libertades que no son absolutas, pudiendo ser limitadas por el Estado para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad.

Concepto de Empresa: Adoptando la definición establecida en el artículo 25 del Código de Comercio, “Se entenderá por empresa toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios”.

Libertad de empresa: Siguiendo la Jurisprudencia Constitucional, este concepto comprende la facultad de las personas de 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 vista a la obtención de un beneficio o ganancia.

Libre competencia: Es otra de las libertades que consagra el modelo de Economía Social de Mercado, la define la Corte Constitucional en la sentencia C-263/11 como:

“La facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones y comprende, de conformidad con jurisprudencia constitucional, al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las

condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario.”

Plan Nacional de Desarrollo: Conforme a la definición del Departamento Nacional de Planeación, es la hoja de ruta que establece los objetivos de gobierno, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio. Permite evaluar sus resultados y garantiza la transparencia en el manejo del presupuesto.

A continuación, algunas definiciones y conceptos más propios de la actividad empresarial y planteadas por la Ley 1014 de 2006.

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.

Emprendimiento: Es una forma de pensar, razonar y actuar orientada hacia la creación de riqueza, centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, cuyo resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad.

Empresarialidad: Despliegue de la capacidad creativa de la persona sobre la realidad que le rodea. Es la capacidad que posee todo ser humano para percibir e interrelacionarse con su entorno, mediando para ello sus competencias empresariales.

Formación para el emprendimiento: La formación para el emprendimiento busca el desarrollo de la cultura del emprendimiento con acciones que buscan entre otros objetivos la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales dentro del sistema educativo formal y no formal y su articulación con el sector productivo.

Plan de Negocios: Es un documento escrito que define claramente los objetivos de un negocio y describe los métodos que van a emplearse para alcanzar los objetivos.

Fallas de mercado: Efectos negativos del mercado, producto de su funcionamiento ineficiente o incontrolado. El economista Stiglitz, en su libro *La Economía del Sector Público* (2000), los clasifica en: fallos de la competencia, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, fallos de información, inflación y desequilibrio.

Financiamiento: Según Mogollón (2011), consiste en brindar el capital necesario a la empresa, de manera que pueda disponer de dichos recursos económicos para sus necesidades en el momento adecuado. Será un concepto clave para la identificación de los beneficios que le otorgan a los emprendedores.

Institucionalidad: Término que califica todo aquello relacionado con el conjunto de las instituciones, que, para este caso, podrán ser de índole pública como los Ministerios, Superintendencias, y agencias del Estado, o también podrán ser privadas, como bancos, organizaciones privadas, e instituciones académicas, sin perjuicio del concepto mismo en un sentido más amplio, que abarca el clima que caracteriza el funcionamiento armónico de las instituciones y la debida articulación entre ellas.

Sostenibilidad: En el ámbito empresarial, puede entenderse como la optimización de recursos humanos, materiales, naturales y económicos, manteniendo un balance entre la utilización de estos y la generación de riqueza.

Tomando como referente la clasificación que hace la Ley 905 de 2004 respecto al tamaño empresarial, concordamos en que el género empresa consistente en toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales,

agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que se puede agrupar conforme a dos (2) de los siguientes parámetros:

A. Mediana empresa:

- a) Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores, o
- b) Activos totales por valor entre 100.000 a 610.000 UVT.

B. Pequeña empresa:

- a) Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores, o
- b) Activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes o,

C. Microempresa:

- a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores o,
- b) Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Pequeña Empresa Joven: Para los efectos de la Ley 1780 de 2016, así serán consideradas las empresas aquellas cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y que tengan participación de uno o varios jóvenes menores de 35 años, que representen como mínimo la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital.

## Metodología

El presente trabajo se desarrolló siguiendo las pautas propias de un análisis jurídico, el cual, a diferencia del análisis económico que se basa en la elaboración de una teoría, el desarrollo de un modelo y de hipótesis compatibles con la misma y el contraste de dichas hipótesis con fenómenos económicos observables, consiste en la exégesis de la normativa vigente. Dicho de otro modo y en palabras de Coloma (2009, pág. 126), economista argentino especialista en análisis económico del derecho, consistirá en:

“Tomar el universo de normas que rigen determinado fenómeno y tratar de hallar la lógica implícita en las mismas, las relaciones de complementariedad que entre ellas se observan, y la forma en la que las mismas interactúan entre sí ante distintas situaciones posibles que puedan darse en experiencias jurídicas concretas”.

También es preciso señalar que a este tipo de estudios se les puede dar un enfoque positivo o un enfoque normativo. El primero, busca explicar el efecto de las normas jurídicas sobre los mercados y explicar el funcionamiento de estos tal cual es en la realidad, mientras que el segundo, que es el enfoque prevalente de este trabajo es el normativo, tendiente a analizar, opinar y proponer respecto a normas jurídicas, así como a evaluar la conveniencia de las mismas para determinadas situaciones, sin dejar a un lado la realidad y la voluntad del legislador.

En ese orden de ideas, la fuente primigenia para la elaboración de este análisis serán las normas vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano que se consideren relevantes y tengan implicaciones en el emprendimiento y la creación de empresa en el país, así como las exposiciones de motivos que acompañaron, en su momento, los proyectos de ley posteriormente

aprobados para entender la voluntad del legislador, o del gobierno, cuando expidió o tramitó determinada norma. Igualmente, y con el fin de desarrollar el tercer objetivo específico planteado, se acudirá a datos, cifras y conclusiones que indicadores publicados por Cámaras de Comercio, incubadoras de empresas, entidades dedicadas al fortalecimiento de ideas de negocios, y a encuestas y reportes publicados por Global Entrepreneurship Monitor GEM.

De manera complementaria, se acudirá a textos académicos, periodísticos e investigativos relacionados con el tema de estudio. Lo anterior, para profundizar conocimientos sobre lo que ya se ha expuesto y sobre las lecturas que juristas, economistas, políticos, empresarios y emprendedores le han dado a la normatividad.

En dicho orden de importancia es que se va a recolectar la información, esencialmente dispuesta en recursos bibliográficos, cuya búsqueda estará apoyada por recursos tecnológicos.

## **Presentación y Análisis**

### **Capítulo I. Antecedentes normativos de la Ley 2069 de 2020**

#### **Ley 550 de 1999**

Para comenzar el análisis cronológico con el propósito de identificar e hilar iniciativas gubernamentales que buscan favorecer el emprendimiento empresarial en Colombia, es menester abordar la Ley 550 de 1999. Concebida como una ley de intervención económica para la reactivación empresarial, esta buscaba dar respuesta a la compleja situación económica que atravesaba el país en la década de los noventa mediante la regulación de los denominados “Acuerdos de Reestructuración” al que podían acudir empresas con dificultades para cumplir con sus obligaciones pecuniarias, con al menos dos procesos ejecutivos encaminados al pago de las mismas pero consideradas económicamente viables, de suerte que estas pudieran celebrar acuerdos económicos con sus acreedores para satisfacer sus obligaciones y conservar la viabilidad que dicha ley buscaba conservar.

Concretamente, los fines de la Ley 550 de 1999, según el artículo 2º de la misma, estaban relacionados con promover la reactivación de la economía y del empleo mediante la reestructuración de empresas pertenecientes a sectores productivos de la economía, mejorar la competitividad de los sectores, y facilitar el acceso al crédito y al redescuento de créditos bajo un marco legal que funcionara con agilidad, equidad y seguridad jurídica. Aunque la ley no propende directamente por el emprendimiento en los términos previamente definidos, sus fines ya dejaban entrever el compromiso que el Estado empezaría a adquirir con la empresa, toda vez que desde entonces se reconoció a la misma como una unidad de explotación económica y generadora de empleo llamada a ser protegida.

La Ley 550 de 1999 fue derogada parcialmente por la Ley 1116 de 2006, que estableció un nuevo régimen en materia de insolvencia, pero de acuerdo con el Oficio de la Superintendencia de Sociedades No. 220-110079 del 19 de agosto de 2015, “la Ley 550 de 1999 está vigente, dado que subsiste plenamente para los entes territoriales, y sigue rigiendo para aquellos procesos de reestructuración que fueron admitidos bajo su amparo y aún no han terminado”, afirmación que además encuentra respaldo en el artículo 117 de la Ley 1116 de 2006.

Un factor de vital importancia al momento de hacer un balance sobre la Ley 550 de 1999 es que la herramienta propuesta mediante la cual los acreedores podrían capitalizar sus acreencias intercambiando deuda por acciones en las compañías, impactó positivamente las sociedades de capital puesto que al tiempo que reducían de manera drástica sus obligaciones pendientes, generaron mayor liquidez en el mercado de valores colombiano, lo cual a la postre contribuyó para el desarrollo de dicho mercado, entonces incipiente.

Otra de las novedades y estímulos tendientes a la reestructuración empresarial fue la flexibilización de la prelación de créditos que introdujo. Es decir, esta ley concedió a las partes de un acuerdo de reestructuración la posibilidad de modificar el orden de prelación de créditos establecido en el Código Civil, puesto que la rigidez de esa regulación puede convertirse en un obstáculo cuando se pretende recuperar una empresa económicamente viable, escenario en el cual es fundamental la cooperación entre los acreedores y el deudor, de tal manera que las rentas de este se optimicen tanto para cumplir con obligaciones pendientes como para asegurar la continuidad de la actividad económica desarrollada.

### **Ley 590 de 2000**

Un año después se expidió la Ley 590 del 2000, que bien puede ser considerada como la primera ley decididamente dirigida a emprendedores, a pequeños y medianos empresarios, y respecto de la cual hay acuerdo en la doctrina para considerarla vital en el fomento a la cultura emprendedora y a la creación de empresa en Colombia.

Los propósitos de la ley decididamente tendían a propiciar ecosistemas de emprendimiento, de manera que consecuencias deseables de la creación de empresa se hicieran palpables, tales como la generación de empleo, la libre competencia, y el aumento en la productividad. En síntesis, mediante esta ley se buscaba promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas MIPYMES; definiendo estas en razón del valor de los activos, de las ventas brutas anuales y del número de trabajadores en procura de mejorar el entorno institucional para la creación y la operación de las mencionadas empresas, dotándolas más favorablemente de factores de producción, facilitando su acceso a mercados de bienes y servicios “tanto para la adquisición de materias primas, insumos, bienes de capital y equipos, como para la formación de capital humano, de desarrollo tecnológico y para el acceso a mercados financieros institucionales<sup>3</sup>”.

Se creó entonces, como marco institucional, el Sistema Nacional de Mipymes, conformado por el Consejo Superior de pequeña y mediana empresa, el Consejo Superior de microempresa y los Consejos Regionales. Estos cuerpos colegiados, de integración multidisciplinar y favorable a la representación de los diversos sectores con intereses tuvo funciones específicas, bien delimitadas, sobre las cuales semestralmente debían presentarse informes que dieran cuenta de las acciones y programas implementados relacionados con las Mipymes, la cuantía de los recursos a utilizar en

---

<sup>3</sup> Artículo 1° de la Ley 590 del 2000.

la ejecución, y los resultados de dichas acciones. El apoyo del Estado se comenzó a materializar en la prestación de asesorías y en el otorgamiento de subsidios.

Por otro lado, la Ley 590 del 2000 creó el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas FOMIPYME, con el propósito de financiar, durante los siguientes diez años y destinando para ese propósito veinte mil millones de pesos anuales del Presupuesto Nacional, proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes y la aplicación de instrumentos no financieros para su fomento y promoción. Entre estos instrumentos, las reducciones en los aportes parafiscales a cargo de las micro, pequeñas y medianas empresas que en adelante se constituyeran, destinados al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, durante los primeros tres años de operación.

La importancia de esta ley, adicionalmente, radica en que convirtió en política de Estado el fomento del emprendimiento en el país, reafirmando así su rol como facilitador de las condiciones para hacer efectivo dicho emprendimiento. En definitiva, el Estado reconoció que estimular a las micro, pequeñas y medianas empresas para generar mercados competitivos generaba empleo, desarrollo en las regiones, integración entre sectores de la economía y un mejor aprovechamiento de pequeños capitales encaminados a la productividad.

La Ley 590 del 2000 fue parcialmente modificada por la Ley 905 de 2004, que ajustó la conformación, la estructura y las funciones de los Consejos Superiores y del Consejo Administrador del Fomipyme. Por otro lado, abrió la puerta a regímenes tributarios especiales, de manera que “los municipios, los distritos y los departamentos podrán establecer regímenes

especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes”. En la práctica, tales regulaciones especiales establecieron exclusiones, periodos de exoneración y tarifas inferiores que fueron y son de gran utilidad para los emprendedores porque alivianan la carga impositiva mientras se constituyen en nuevos empresarios, que el Global Entrepreneurship Monitor <sup>4</sup> los define como personas entre los 18 y 64 años que administran su propio negocio, de 42 o más meses de existencia, y que han pagado salarios por tres meses o más.

### **Lev 789 de 2002**

La Ley 789 de 2002, si bien se ocupa esencialmente de la promoción del empleo, de la ampliación de la protección social y de cambios importantes al Código Sustantivo del Trabajo, también tuvo incidencias en el tema objeto de estudio puesto que el artículo 2º, como mecanismo de intervención en la economía, creó un subsidio temporal de empleo dirigido a las pequeñas y medianas empresas que generasen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados para fortalecer el mercado laboral.

Por otro lado, mediante esta ley se creó el Fondo Emprender, cuyo objeto de acuerdo con el Artículo 40º de la mencionada ley, es el de financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices y practicantes universitarios. Este fondo de “capital semilla” conforma su presupuesto con la monetización de la cuota de aprendizaje que algunos obligados opten por pagar en lugar de vincular a un aprendiz como

---

<sup>4</sup> El Global Entrepreneurship Monitor –GEM- es un proyecto de investigación de la actividad empresarial en todo el mundo. Sus indicadores e informes para Colombia serán analizados en el presente trabajo.

trabajador, y es una cuenta independiente en la estructura del sector público, pero está adscrita y es administrada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Cabe mencionar que no fue la primera vez que se vinculó al SENA en el marco normativo para favorecer el emprendimiento en Colombia, puesto que ya en la Ley 344 de 1996 sobre racionalización del gasto público, puntualmente en el Artículo 16, se le asignó a la entidad la destinación de recursos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

El funcionamiento del Fondo Emprender fue reglamentado mediante el Decreto 934 de 2003, y en la actualidad es una institución que opera satisfactoriamente y con indicadores importantes relacionados con los emprendimientos beneficiados, municipios beneficiados, recursos aprobados, empleos potenciales y empleos efectivamente generados.

### **Ley 790 de 2002**

Mediante la Ley 790 de 2002 se creó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como una fusión de las carteras de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior. El principal fin del nuevo Ministerio sería el de apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística de las regiones del país en aras de mejorar su competitividad, su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014).

El marco de competencias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incluyó la formulación y coordinación de políticas relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, y el Decreto 210 de 2003 fijó la política frente a este tipo de empresas dentro del Ministerio puesto que se creó una Dirección Especial para la implementación de las políticas planes y programas de apoyo, modernización y fortalecimiento de estas.

### **Ley 1014 de 2006**

Con la expedición de la Ley 1014 de 2006 se dio otro impulso significativo a la cultura del emprendimiento empresarial en Colombia, pues dentro de los objetivos de la ley se encuentra el de promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país, crear un marco interinstitucional y establecer unos principios normativos que sentaran las bases para una política de Estado dirigida a fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas, y a consolidar un ecosistema de emprendimiento seguro, controlado e innovador a través de la articulación de los sectores público y privado utilizando como enlace la Red Nacional y las Redes Regionales para el Emprendimiento.

Una de las consecuencias más trascendentales de esta ley fue la definición de conceptos clave que giran en torno a la cultura emprendedora, mediante el establecimiento de definiciones y significados precisos de lo que se pretendió con la implementación de la misma. Asimismo, estimuló a las Redes para el Emprendimiento, adscritas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y reglamentadas en el Decreto 1192 de 2009, para que estas pudieran diseñar políticas

públicas que impactaran positivamente el entorno empresarial, proponiendo además en el Artículo 19° beneficios para los emprendedores que se vincularan a ellas.

Por otro lado, y en concordancia con los objetivos mencionados en el Artículo 2°, se buscó crear un vínculo entre el sistema educativo y el sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, laborales, ciudadanas y empresariales a través de una cátedra de emprendimiento que debía dictarse en las instituciones educativas del país.

A partir de la ley recién mencionada, surgieron iniciativas relevantes para la formalización de las empresas cuya creación se estaba estimulando en el gobierno, planteando novedosos vehículos societarios. Fue así como se favoreció, en primer lugar, la constitución de sociedades comerciales unipersonales, gracias al Decreto 4463 de 2006 que reglamentó el Artículo 22° de la Ley 1014 de 2006, y, en segundo lugar, la creación de la Sociedad por Acciones Simplificada (S.A.S.) mediante la Ley 1258 del 2008.

De los tipos societarios existentes en el ordenamiento colombiano, la S.A.S. es la figura más benevolente con el emprendimiento. Prueba del rápido impacto que tuvo es la creación de más de once mil sociedades de este tipo en el primer año de vigencia de la ley según Reyes Villamizar (2009). Entre los rasgos diferenciadores de este tipo de sociedad se destacan la posibilidad de realizar la constitución por medio de documento privado registrado ante la correspondiente Cámara de Comercio, la no exigencia de un objeto social definido ni de una duración delimitada en el tiempo, hacer de la revisoría fiscal y de la junta directiva unos órganos potestativos y no obligatorios para este tipo societario, el plazo concedido para pagar el capital

suscrito y, entre otros, la libertad para fijar estatutariamente la administración y operación de la compañía.

Otro decreto de importancia para las Mipymes fue el Decreto 525 de 2009, por medio del cual se retomó la reseñada Ley 590 del 2000 para reglamentar su artículo 43° y establecer reducciones de los aportes parafiscales destinados al SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a las Cajas de Compensación Familiar, planteando de esa manera otro estímulo para la creación de empresa. Tales beneficios, que indudablemente permitieron mejores condiciones para la creación de empresa, consistían en que las micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyeran a partir de la promulgación de la Ley 590 del 2000 obtendrían una reducción en los aportes parafiscales equivalentes al 75% el primer año de operación, 50% para el segundo, y 25% para el tercer año.

Mediante la Ley 1429 de 2010 se introdujeron estímulos ligados al anterior, relacionados con la reducción o bien con la progresividad<sup>5</sup> de cargas económicas de orden tributario, fiscal y laboral. En este caso la ley, que tenía por objeto la formalización y la generación de empleo, estableció progresividad en el pago de parafiscales, del impuesto de industria y comercio, y de la matrícula mercantil. Además, descuentos en los rubros mencionados si la generación de empleo se realiza en grupos de población vulnerable, y simplificación de trámites laborales. Todo lo anterior impactando positivamente el ambiente y la institucionalidad vinculada al emprendimiento porque son alivios claves para las nuevas empresas en sus etapas iniciales.

---

<sup>5</sup> De conformidad con la Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional, el principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical).

En el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno que ejerció entre los años 2010 y 2018 se expidió la Ley 1450 de 2011, que creó el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, actualmente conocido como Innpulsa. El propósito de la entidad es apoyar y promover iniciativas empresariales que permitan el crecimiento empresarial de manera rápida, rentable y sostenida, propiciando la innovación y el emprendimiento de alto impacto.

Años más tarde, en el mismo gobierno, se promulgó la Ley 1780 de 2016 por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil. Esta norma presentó, para las denominadas “Pequeñas Empresas Jóvenes” beneficios como exenciones del pago de la matrícula mercantil y su renovación tras el primer año de operación, y el no aporte, durante el primer año, a cajas de compensación familiar por trabajadores afiliados que al momento de iniciar el contrato de trabajo tuvieran entre 18 y 28 años. Adicionalmente, presentó iniciativas para promover el empleo juvenil en el sector público y reglamentó las prácticas laborales.

## **Capítulo II. Análisis de la Ley 2069 de 2020**

El 11 de diciembre de 2020 el Congreso aprobó una nueva Ley de Emprendimiento, la Ley 2069 de 2020. La iniciativa legislativa fue del gobierno y sus promotores afirmaron que cumpliría un papel crucial en la reactivación económica tras la emergencia social y económica derivada de la propagación del virus Covid-19 porque impulsará el ecosistema de emprendimiento y facilitará la formalización y creación de empresas en el país (Gutiérrez, 2020). Entre los creadores de la nueva ley, se destaca la participación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de

Innpulsa, y de los planteamientos recientemente publicados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES en materia de emprendimiento.

A continuación, se analizarán las disposiciones más notorias, relacionándolas con los antecedentes antes expuestos y anticipando cuáles podrían ser los efectos, tanto aquellos objetivos y ciertos como aquellos subjetivos y contingentes, de esas nuevas normas vigentes. A grandes rasgos, esta Ley pretende (i) la reducción de cargas y trámites encaminados a la formalización, con un enfoque prioritario en las regiones y en las poblaciones más vulnerables, (ii) ampliar las oportunidades de acceso a mercados a través de compras públicas, (iii) diversificar esquemas de financiamiento, y (iv) fortalecer a Innpulsa como la principal entidad pública en la identificación, acompañamiento y promoción del ecosistema emprendedor.

En línea con la importancia que el Estado colombiano le ha otorgado a la creación de empresa como herramienta tendiente al desarrollo económico y social de las poblaciones, el objeto de la Ley de Emprendimiento consiste en “[E]stablecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación, y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad”. De este artículo primero (1º) también se resalta el enfoque regionalizado que se le pretende dar a este nuevo cuerpo normativo para que la reglamentación de la ley tenga en cuenta las evidentemente distintas realidades socio-económicas de todo el país.

El Título primero de la Ley 2069 de 2020 se denominó Medidas de Apoyo para las Mipymes, que refuerza la especial atención dada a este tipo de empresas tal como en las mencionadas

leyes 590 del 2000 y 790 del 2002. Los primeros dos capítulos de este título traen interesantes propuestas encaminadas a la simplificación de procesos y trámites, además de otras de naturaleza societaria y tributaria, algunas de las cuales son verdaderamente novedosas y otras tantas que atienden a la coyuntura actual de muchas empresas, en parte derivada por la crisis económica que les pudo significar la emergencia sanitaria derivada de la propagación del Covid-19, y que se comentan seguidamente.

Teniendo en cuenta la importancia que mundialmente se viene reconociendo a la salud pública y a la seguridad alimentaria, el Artículo 2º plantea tarifas diferenciadas en razón del tamaño empresarial dispuesto en el Decreto 957 del 2019, de manera que la expedición, modificación renovación de los registros ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos sea más favorable para las pequeñas y medianas empresas, excluyendo de este beneficio a aquellas sociedades en situación de subordinación o pertenecientes a un grupo empresarial, en los términos de los Artículos 260 y 261 del Código de Comercio. Las cooperativas, las asociaciones mutuales y las asociaciones agropecuarias, clasificadas como microempresas y que realicen actividades económicas productivas recibirán el mismo tratamiento, en lo que significa un estímulo a la economía solidaria. Por otro lado, como incentivo complementario, en el Artículo 19 se expone que el Gobierno Nacional ofrecerá capacitación especial y programas de aceleración de empresas enfocadas en la seguridad alimentaria, con necesidades de mejoras técnicas y con impactos ecológicos y ambientales positivos y sostenibles.

Se establecen rangos de tarifas diferenciados, en pro de microempresas, para el impuesto departamental de registro, fijado por las Asambleas Departamentales, y que grava actos y negocios jurídicos susceptibles de ese tributo, tanto aquellos que implican la constitución de sociedades o incremento de la prima en colocación de acciones como para los demás. Adicionalmente, como complemento desde el ámbito contable, el Artículo 8° establece la autorización general para que ciertos obligados a llevar contabilidad, en atención al volumen de sus activos, sus ingresos, al número de empleados, a su organización jurídica y a sus circunstancias económicas lleven contabilidad simplificada. Es decir, se autorizó a las microempresas para que emitan estados financieros abreviados y utilicen métodos acordes a la realidad de sus operaciones, lo cual es relevante y positivo porque el tema contable es un obstáculo cierto por la complejidad y el costo que supone para el pequeño empresario, quien suele optar por la informalidad en lugar de encontrar estímulos para implementar mecanismos contables idóneos.

Un tema verdaderamente novedoso y pertinente en la coyuntura empresarial, aunque también controvertido que está regulado en la Ley 2069 de 2020 es la sustitución de una de las causales de disolución de las sociedades por aquella denominada “no cumplimiento de la hipótesis de negocio en marcha”. El Parágrafo segundo del Artículo 4° de la mencionada ley derogó las referencias normativas que hicieran alusión a la causal de disolución en la que se vería inmersa una sociedad cuyas pérdidas durante un ejercicio reduzcan el patrimonio social por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito (o a una tercera parte de este, en las sociedades en comandita simple), y en su lugar, incorporó el no cumplimiento de la hipótesis de negocio en marcha como nueva causal de disolución.

Se entiende por hipótesis de negocio en marcha a la capacidad que tiene una sociedad para continuar funcionando y ejerciendo su actividad dentro de un futuro previsible y sin la intención ni la necesidad de liquidar o recortar de manera significativa la escala de sus operaciones. A la conclusión de estar cumpliendo o no esta hipótesis deben llegar los administradores de una sociedad tras haber evaluado distintos criterios tales como las condiciones financieras y operativas de la empresa, el contexto legal y demás circunstancias que puedan generar dudas significativas sobre la capacidad de la compañía para continuar como empresa en funcionamiento. Cuando una compañía se encuentre en esta situación, la gerencia deberá abstenerse de iniciar nuevas operaciones distintas a las del giro ordinario de los negocios y deberá convocar a la Asamblea de Accionistas o a la Junta de Socios para informar la situación de manera que se tomen las decisiones pertinentes y dirigidas a la disolución y liquidación de la sociedad, sin perjuicio de que esta pueda posteriormente ser reactivada.

Aunque se trata de herramientas distintas, es dable encontrar una relación entre el espíritu de los acuerdos de reestructuración previstos en la Ley 550 de 1999 y la supresión de la causal de disolución por pérdidas. En adelante, las empresas no incurrirán de manera objetiva y automática en la causal de disolución por pérdidas, sino que a pesar de estas y si otras condiciones financieras y operativas permiten que ésta subsista, podrán seguir funcionando. Esto es lo que también se pretendió a través de los acuerdos de reestructuración: facilitar y permitir que negocios económicamente viables, empero con dificultades circunstanciales, pudieran salir adelante.

Otro aspecto societario mediante el cual se buscó facilitar la celebración de reuniones ordinarias y extraordinarias en las personas jurídicas se incluye en el Parágrafo Transitorio del Artículo 6°. Con él se faculta al Gobierno Nacional para establecer el tiempo y la forma de la convocatoria a las reuniones del máximo órgano social, tal como se hizo con el Decreto 398 de 2020. La transitoriedad de este parágrafo obedece a las circunstancias de fuerza mayor derivadas de la pandemia que alteró la salud pública y el orden público económico. La conveniencia de esta norma consiste en que reuniones extraordinarias, que siguiendo el artículo 423 del Código de Comercio, “se efectuarán cuando lo exijan necesidades imprevistas o urgentes de la compañía” se pudieran celebrar válidamente y tuvieran plenos efectos jurídicos en una coyuntura que exigía a las empresas tomar decisiones oportunas y prácticas para garantizar que permanecieran vigentes.

Desde el ámbito contractual también es novedoso y asertivamente planteado lo dispuesto en el Artículo 11° en relación con el modelo de franquicia como alternativa para el emprendimiento y la expansión de micro, pequeñas y medianas empresas. No hay que olvidar que el contrato de franquicia, aunque reconocido en el ordenamiento jurídico colombiano, es atípico y hasta ahora no cuenta con regulación específica. Ante ello, el artículo aludido indica que el Gobierno Nacional “reglamentará las condiciones técnicas que definen la franquicia, las obligaciones, y el régimen de responsabilidad del franquiciante y el franquiciado, a que haya lugar”. Se considera bien planteado lo dispuesto en el segundo inciso de dicho artículo, según el cual la estrategia para promover el modelo de franquicia como alternativa de emprendimiento no podrá representar mayores beneficios que los implementados para promover la creación de nuevas empresas, en lo que se puede entender como un aliciente a la innovación empresarial.

En relación con la formalización de actividades económicas, con el Artículo 7° se delega en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE- la implementación del Sistema de Información de Actividades Económicas Informales – SIECI- cuyo objetivo es identificar realidades para diseñar políticas públicas tendientes a la formalización empresarial. También se propone e insta a las instituciones públicas y privadas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral, el Sistema de Subsidio Familiar y la DIAN para que haya interoperabilidad entre la Ventanilla Única Empresarial y el Sistema de Afiliación Transaccional, lo cual, con ajustes normativos y tecnológicos precisos puede repercutir en simplificar la formalización laboral.

No es la única referencia que la norma hace al ámbito laboral, pues en los Artículos 16 y 17 compromete al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la expedición de un régimen especial para el ingreso, permanencia y trabajo en el país de personas dedicadas a realizar trabajo remoto y/o independiente, coloquialmente llamados “Nómadas Digitales”, así como la reglamentación específica del trabajo remoto que ya se desarrolló con la Ley 2121 de 2021. Todo lo anterior, con miras a que el país se convierta en un centro de trabajo remoto, a la vanguardia de lo que la revolución digital va demandando.

Otros incentivos previstos en este Título I se refieren al fortalecimiento de la capacidad y visión exportadora de los emprendimientos, con el acompañamiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y uno particular relacionado con el descuento de hasta el sesenta por ciento de las deudas generadas con ocasión de infracciones y contravenciones al Código

Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y del cien por ciento de los intereses respectivos.

El Capítulo Tercero se desarrolla prevalentemente en el marco del derecho administrativo, y específicamente se refiere a las compras públicas, estableciendo modificaciones en la contratación pública de mínima cuantía de manera que los procesos de contratación sean realizados mediante convocatorias, incluso, limitadas a Mipymes, siempre que se satisfagan condiciones técnicas y económicas requeridas. Cuando dichos procesos no se limiten a ese tipo de empresas, se podrán implementar requisitos diferenciales y puntajes adicionales en función del tamaño empresarial, para la promoción del acceso de las Mipymes al sistema de compras públicas.

Resulta inquietante cómo se resolverán en la práctica escenarios de desempate para la contratación de este tipo, pues entre los factores del Artículo 35° se encuentran, entre otros, la preferencia de bienes y servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros, lo cual no es pacífico con principios que suelen incluirse en tratados internacionales de comercio tendientes al trato igualitario entre productos extranjeros y nacionales. Entre los doce factores de desempate se destacan como peculiares y modernos la preferencia de (i) Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo BIC, (ii) mujeres cabeza de familia, víctima de violencia intrafamiliar o de las personas jurídicas en que ellas participen mayoritariamente, y las propuestas presentadas por oferentes que empleen población perteneciente a minorías étnicas, a personas en proceso de reintegración o que mantenga vinculados en mayor proporción a

adultos mayores no beneficiarios de la pensión de vejez. El enfoque social para resolver asuntos de contratación pública es verdaderamente novedoso en la legislación colombiana.

Para el acceso al financiamiento, que en el caso colombiano históricamente ha sido calificado con baja puntuación en indicadores como el Global Entrepreneurship Monitor GEM, tanto respecto al promedio global como a aquel de la región, la mencionada ley busca fortalecer la institucionalidad y diversificar en cuando a mecanismos de financiación facilitando que haya potestad gubernamental para que se regule y se consolide la financiación colaborativa o “Crowdfunding”. Por un lado, faculta al Fondo Nacional de Garantías, inclusive modificando su objeto social, para otorgar garantías sobre créditos y otras operaciones activas de esa naturaleza que contraigan personas naturales o jurídicas que sean comercializadores o distribuidores de sus productos y bienes en el mercado, pretendiendo además reducción de los trámites para la obtención de la garantía inherente a dichas operaciones. Por otro lado, a la deducción prevista en el Artículo 158-1 del Estatuto Tributario<sup>6</sup>, se le agrega la posibilidad de deducir también las donaciones hechas a Innpulsa por los contribuyentes al impuesto sobre la renta. Expresamente se dispone que esos recursos se destinarán a capital semilla para la consolidación e impulso de emprendimientos con potencial de crecimiento y que hayan participado de los programas de consolidación que dicha entidad ofrece.

---

<sup>6</sup> Artículo 158-1: Las inversiones que se realicen en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (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. (...) El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable a las donaciones a iNNpulsa que realicen los contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Adicionalmente, en cuanto al fortalecimiento del marco institucional, la ley propende por la unificación de las fuentes de emprendimiento y de desarrollo empresarial mediante la modificación del artículo 13 de la Ley 1753 de 2015, según el cual se unifica en un solo patrimonio autónomo el fondo de modernización e innovación para las Mipymes y la Unidad de Desarrollo Empresarial creado por la Ley 590 de 2000 y la Ley 1450 de 2011, que se llamará INNpuls Colombia, y en adelante será un patrimonio autónomo, regido por normas de derecho privado y administrado por una sociedad fiduciaria, mediante el cual la rama ejecutiva del poder público ejecutará los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país.

Es claro el artículo 48 de la Ley 2069 de 2020 en establecer las actividades de INNpuls como entidad, que se pueden sintetizar en promover el emprendimiento y la innovación, el crecimiento empresarial y su formalización, el diseño y estructuración de programas, especialmente aquellos que impliquen mecanismos de financiación y desarrollo económico sostenible. Resulta original la intención de crear una plataforma tecnológica, pública y gratuita donde los pequeños productores, sus asociaciones y el campesinado colombiano, puedan realizar la oferta de sus cosechas sin intermediación, prevista en el Artículo 52 de la Ley, así como el apoyo y promoción de emprendimientos denominados “sociales” y “verdes”. Sin embargo, las definiciones conceptuales de estos últimos no son claras, y el apoyo al que se alude es vago y sin un sustento plausible sobre su implementación.

La articulación de esfuerzos con otras entidades y órganos tales como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Asocapitales, la Federación Nacional de Municipios, las Redes

Regionales para el Emprendimiento, integrando así el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) y cuyo objeto es articular las políticas, planes y proyectos de emprendimiento con las necesidades propias de cada región, cierran el nuevo esquema propuesto para logra un marco institucional unificado.

Finalmente, el Título V de la Ley 2069 de 2020 se ocupa del fomento del emprendimiento desde la educación básica y media para que los jóvenes estudiantes desarrollen un comportamiento emprendedor y fortalezcan sus competencias empresariales, de innovación y de economía solidaria productiva. Uno de los mecanismos es la implementación, con la coordinación del SENA y de las Secretarías de Educación municipales, distritales y departamentales, de programas de doble titulación técnico-bachiller que también busca impactar positivamente en el ámbito laboral reconociendo experiencia profesional y habilitando que proyectos de emprendimiento e innovación sean requisitos para aspirar a títulos académicos.

De manera novedosa, por ser extensiva a varias profesiones, a través del artículo 77 se promueve que, en aquellas universidades que cuenten con pregrados de economía, finanzas, contabilidad, administración, diseño, ingenierías o carreras afines, se use su infraestructura y capacidad técnica en programas, prácticas o consultorios empresariales para proveer asesoría gratuita a Mipymes y pequeñas empresas u organizaciones de economía solidaria productiva.

Concluye la ley exhortando a la tradicionalmente exitosa alianza entre Gobierno Nacional, actores del sector privado y la academia para que trabajen “por generar espacios de articulación

que permitan desarrollar programas o incentivos que propendan por la innovación y el fortalecimiento de modelos de negocios en las empresas e iniciativas productivas a través del planteamiento de la solución de retos, que permita la aprobación de la tecnología y de la innovación en el sector privado”.

### **Capítulo III. Análisis de la pertinencia de las normas basado en indicadores de la actividad empresarial.**

Para efectos de cumplir el tercero de los objetivos específicos planteados para el presente trabajo, consistente en evaluar qué tanto han servido o han de servir las disposiciones consagradas en la Ley 2069 del 2020 en la práctica, se optó por analizar informes publicados por entidades de amplio reconocimiento y cuya metodología empleada los dota de reputada legitimidad.

El primero de ellos es el Global Entrepreneurship Monitor – GEM, que es el proyecto de investigación sobre actividad empresarial con más cobertura geográfica, uno de los más sólidos metodológicamente por utilizar encuestas tanto a la población adulta de cada país, con segmentación entre ella, como a expertos nacionales vinculados al ecosistema de apoyo empresarial con conocimiento y experiencia en los temas que cada uno de los indicadores evalúa. También es el estudio dentro del ámbito empresarial que más variables maneja y el que dispone de la mayor serie de datos históricos.

Para delimitar el análisis a lo que esté estrechamente vinculado a la normatividad tendiente a fomentar el emprendimiento y la creación de empresa en Colombia se van a evaluar los siguientes indicadores GEM por ser los que guardan relación con los estímulos que histórica y

actualmente se tienen dentro del marco normativo que rige el emprendimiento en el país: (i) Apoyo financiero, (ii) Favorabilidad y prioridad de las políticas públicas, (iii) Programas gubernamentales, (iv) Educación empresarial y (v) Un indicador integral que es el Nivel de Actividad Empresarial total en etapa temprana, calculado como la suma de las propensiones de los adultos hacia la creación de empresa (TEA, por sus siglas en inglés). Se contrastan los indicadores el reporte correspondiente a Colombia para el año 2019, teniendo en cuenta sus antecedentes, con los mismos correspondientes a los años 2020 y 2021, en los cuales la Ley 2069 de 2020 entró en vigencia.

- (i) El apoyo financiero, que evalúa los mecanismos de financiación que tienen los empresarios, para el caso colombiano presenta una clara tendencia decreciente desde el año 2016 y plantea interrogantes en cuanto a la diversidad de mecanismos para financiarse, pero también sobre las dificultades que tienen los empresarios para acceder a ellos y a obtener garantías.

En una escala de 1 a 10, siendo 10 el escenario de condiciones más favorables sobre cada indicador, Colombia obtuvo un puntaje para el 2019 de 3,39. Esa calificación es significativamente inferior al ponderado global del GEM que se ubica en 4,48, aunque es pareja con el indicador promedio de países latinoamericanos y del Caribe. Aunque para el año 2020 tuvo un incremento a 3,7 similar al del promedio de la región (3,6), sigue siendo un puntaje muy inferior cuando se compara con otras economías como las de Asia, cuyo promedio es 5,4. El reto en este ámbito se hace más latente teniendo en cuenta que el puntaje para este factor decreció en el año 2021, y quedó entonces en 2,35.

- (ii) El indicador de Políticas Gubernamentales lo divide el indicador bajo análisis en dos subfactores: i) la favorabilidad y prioridad de las políticas públicas empresariales, y ii) los impuestos, tasas y trabas burocráticas. El primero de ellos presenta una tendencia estable desde el año 2015, y para el año 2019 obtuvo una calificación de 5 que permite concluir que hay una sólida percepción de que la creación y el crecimiento de las empresas como parte importante de la agenda pública del gobierno nacional, a pesar de que para el año 2021 se haya ubicado en 4,4 lo que es parejo con el promedio global. Sin embargo, el componente de impuestos, tasa y trabas burocráticas denota una notable caída del año 2018 al 2019, que se fundamenta en la cantidad acompañada de la poca agilidad que hay en la realización de trámites, y en la concepción de los impuestos como un obstáculo para la creación de empresas, considerados mayoritariamente también como poco predecibles e incoherentes. En ese entonces el puntaje oscilaba entre 2,16 y 2,19, y para el año 2021 destaca una mejoría discreta puesto que sigue estando por debajo del promedio global de 4, con un puntaje de 3,3.
- (iii) Ligado al anterior, está el indicador de programas gubernamentales, que, si bien tiene tendencia variable en los últimos 7 años y decreció notablemente del 2018 al 2019, en términos comparativos globales está bien calificado. Las encuestas muestran que se reconoce la existencia de programas de apoyo, tales como las incubadoras empresariales, y que las necesidades se ajustan a lo que los programas gubernamentales brindan, pero que la disponibilidad y acceso a una ventanilla única que les permita a los empresarios tener información centralizada sobre estos apoyos gubernamentales es la peor calificada. Esto reivindica la relevancia de la Ley 2069 de 2020 como cuerpo

normativo unificador de los estímulos y disposiciones legales vigentes sobre el fomento de la creación de empresa, y la tendencia en ese indicador actualmente es al alza, pasando de 2.77 en el año 2019, a 3.07 al año 2021.

- (iv) Respecto a la educación empresarial, lo que los reportes evidencian es que, a pesar de la promulgación de la Ley 1014 de 2006, los expertos siguen considerando que las enseñanzas relacionadas con educación empresarial en los niveles de educación básica y secundaria son insuficientes, pues su calificación para el año 2019 fue de 3,1. La explicación dada es que en esos niveles no se logra fomentar la creatividad, la autosuficiencia, la iniciativa personal, y no se alcanza una comprensión adecuada de los principios económicos del mercado.

Aunque en las instituciones de educación superior el panorama es notablemente distinto, hubo una importante caída del año 2018 al año 2019, pues de una tendencia creciente y un puntaje de 6,8 en el 2018 se presenta una calificación de 5,3 para el año 2019.

En este aspecto, los puntajes correspondientes al año 2021 son reportan mejoría, puesto que en la educación básica y secundaria obtuvo un puntaje de 4,8, y en educación superior se ubicó en 6,9. Lo anterior, se entiende por la implementación de acciones orientadas al fomento del emprendimiento conforme a la Ley 1014 de 2006 y a la Guía 39 del Ministerio de Educación Nacional, la cual:

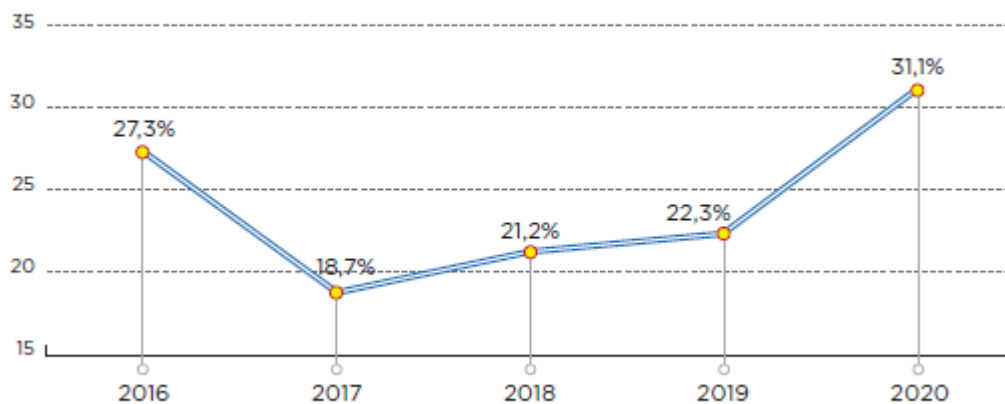
“Presenta algunas orientaciones dirigidas a docentes y directivos docentes de los establecimientos de educación preescolar, básica y media para que puedan avanzar en el proceso de conceptualización de la cultura del emprendimiento a partir de una mirada integral que involucre las actitudes emprendedoras y la empresarialidad, de

manera que puedan encontrar rutas y herramientas para involucrarla en los diferentes ámbitos de la gestión institucional, referenciados en valiosas experiencias que han adelantado algunos establecimientos del país”.

- (v) Finalmente, considerado como el indicador más importante para el análisis de los resultados GEM, el nivel de Actividad Empresarial total en etapa Temprana (TEA), calculado como la suma de las propensiones de los adultos hacia la creación de empresa, y que expresa el porcentaje de la población entre los 28 y 64 que han estado al frente de su iniciativa empresarial y que han pagado salarios o cualquier tipo de remuneración a empleados, se tiene que Colombia con una TEA del 22,3% ocupaba el sexto lugar en el mundo y con tendencia creciente desde el año 2017. Tendencia que persiste, conforme lo evidencia la siguiente gráfica tomada del informe “GEM COLOMBIA Actividad emprendedora en Colombia en tiempos del coronavirus 2020-2021”.

GRÁFICA 29

## TEA colombiana últimos 5 años: 2016-2020



Fuente: elaboración propia. GEM Colombia (2016-2020)

Por otro lado, para el presente trabajo se tuvieron en cuenta los Informes de Dinámica de Creación de Empresas que realiza la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –Confecámaras, analiza el comportamiento de la constitución de sociedades y la matrícula de personas naturales, consolidando cifras de las 57 Cámaras de Comercio del país y teniendo como fuente las estadísticas reportadas en el Registro Único Empresarial y Social - RUES. El dictamen correspondiente al año 2021 presentó resultados muy positivos para el que es el primer año de entrada en vigencia de la Ley 2069 de 2020, los cuales guardan correlación con ella por evidenciar efectos que se habían trazado en la norma y descritos anteriormente en este trabajo. En términos generales se destacó un aumento en la creación de empresas del 10,6% para el año 2021 respecto al año 2020 (Gutiérrez, 2022). De las 307.679 empresas creadas el año pasado, 74,4% corresponden a personas naturales que se formalizaron y el restante 25,6% a sociedades mercantiles.

La tendencia es la misma en las principales cámaras de comercio, y de las cifras se puede concluir que la creación de empresas en Colombia evolucionaba favorablemente hasta el año 2019. Al año siguiente, a raíz de la contingencia económica derivada de la propagación del coronavirus Covid-19, detuvo el ritmo con el que se venían formalizando empresas, pero se nota una contundente recuperación para el año 2021 y lo corrido del año 2022.

Prueba de lo anterior es que informes de la Cámara de Comercio de Bogotá, que tiene jurisdicción en 59 municipios de Cundinamarca, indican que las 85.267 empresas creadas en el 2021 significaron una reducción del 7% respecto a la cifra del año 2019, pero también un incremento respecto a las 75.114 que se registraron en el 2020. Respecto a la Cámara de Comercio de Medellín, cuyos indicadores de creación de empresa venían en constante crecimiento desde 2019, año en el

que se destaca un crecimiento de 23% respecto al año 2018, reafirman la conclusión del párrafo anterior, toda vez que también se nota una disminución del 19% en el 2020, y una recuperación significativa para el 2021, cuando se crearon 3.982 empresas más que en el año que le antecede. Por su parte, la Cámaras de Comercio de Cali exalta la resiliencia del sector empresarial de esa región con las 30.000 empresas creadas en el año 2021, cifra particularmente alta para la tasa anual de formalización anual de empresas (Pinto, 2022).

## Conclusiones

Terminado el trabajo investigativo, a continuación, se proponen unas conclusiones relacionadas con el tema de estudio y con observancia a los objetivos previamente propuestos.

- 1) Desde la Constitución Política de 1991, el país ha ponderado la importancia de la empresa y de la iniciativa privada para el desarrollo económico y social. Desde entonces, se les presta atención a tales conceptos y se propende por un soporte del Estado en cuanto a la expedición de normatividad que fomente y estimule la creación de empresa bajo las premisas de la Economía Social de Mercado.
- 2) Analizando la competencia del Estado para emitir normas que impacten positivamente el entorno empresarial, se evidencia que en las últimas dos décadas se han dado pasos concretos para promover el emprendimiento empresarial, y para ello se han empleado diversos mecanismos entre los que destacan las exenciones o reducciones de cargas pecuniarias para las empresas, la gradualidad en el cobro de tributos, el acompañamiento, la asesoría y el financiamiento estatal ante iniciativas productivas.
- 3) La normatividad existente en el ordenamiento jurídico del país, dirigida al emprendimiento y a la creación de empresa en Colombia, ha sido pertinente teniendo en cuenta los contextos en que unas y otras leyes han sido expedidas, así como las dificultades que deben enfrentar las empresas especialmente en sus primeros años de operación. Probablemente la dificultad, razón por la cual lo plasmado en las leyes no se refleja directa y significativamente en los indicadores de emprendimiento es porque falta divulgación de

las prerrogativas que tiene un emprendedor actualmente. Creo firmemente en que, si lo plasmado en las leyes se socializa con mayor claridad entre la población y el empresario encuentra apoyo del sector público más a la mano, se pueden alcanzar índices importantes de competitividad y de emprendimiento innovador.

- 4) Resulta pertinente la concentración en Innpulsa Colombia, entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de las funciones inherentes a la coordinación de políticas públicas de emprendimiento toda vez que la dispersión institucional dificulta la articulación con el sector privado.
- 5) La tarea de encontrar relaciones de causalidad entre prescripciones normativas de cualquier índole, esto es, leyes, decretos, resoluciones, políticas públicas, entre otros, es compleja pues éstas establecen propósitos y resultados deseados, pero no dictan con claridad qué mecanismos implementar o cómo llegar a éstos. Por ende, los análisis se hacen a la luz de correlaciones entre objetivos trazados en las normas e indicadores que cuantifican las dinámicas económicas y mercantiles, así como las consecuencias reales.
- 6) Es fundamental que las normas relacionadas con el tema de estudio del presente trabajo no solamente se enfoquen en las primeras etapas que comprenden la creación de una empresa, sino también en la permanencia de la misma en el tiempo, puesto que es bien sabido que las iniciativas empresariales atraviesan lo que gráficamente se conoce como el “valle de la muerte”, que consiste en la dificultad en los primeros años de operación de generar ingresos que aseguren su consolidación como unidad de explotación económica.

## Bibliografía

Agudelo, J., Angulo, T. (2010). *Análisis del impacto de la Ley 550 y la Ley 1116 en las variables críticas de valoración*. Grupo de investigación en finanzas y banca de la Universidad EAFIT. Recuperado de:

[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/1188/JairoJuli%E1n\\_AgudeloRestrepo\\_2010.pdf?sequence=1](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/1188/JairoJuli%E1n_AgudeloRestrepo_2010.pdf?sequence=1)

Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-263/11. (Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 6 de abril de 2011).

De Guzmán, J.P. (2014) “La regulación en materia de emprendimiento en Colombia: ¿Letra muerta? Repositorio de la Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/17317/u713387.pdf?sequence=1>

de la Torre Vargas, David (2014). “Fallos del mercado y Regulación Económica en los servicios públicos domiciliarios. Aproximaciones a una disciplina poco entendida por los juristas”, en Revista Digital de Derecho administrativo, n° 12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 45-62.

Fondo Emprender. Indicadores de emprendimiento en Colombia. Recuperado de: <http://www.fondoemprender.com/Lists/Indicadores/AllItems.aspx>

Formichella, M. M. (2004). El concepto de emprendimiento y su relación con la educación, el empleo y el desarrollo local. Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/MonografiaVersionFinal.pdf>

Mogollón, Y. (2011). Fuentes de financiación para el Start Up de una empresa. Bogotá, Colombia.

Niebles, W., Niebles Nuñez, L. D., & Barrios Parejo, I. A. (2020). El emprendimiento en Colombia: análisis del marco legal y su incidencia en la generación de empleo. *Justicia*, 25(38), 35-52. <https://doi.org/10.17081/just.25.38.4390>

Superintendencia de Sociedades de Colombia. (2015). *Aspectos relacionados con los acuerdos de reestructuración y reorganización*. Oficio de la Superintendencia de Sociedades No. 220-110079. Recuperado de: [https://www.supersociedades.gov.co/nuestra\\_entidad/normatividad/normatividad\\_conceptos\\_juridicos/OFICIO%20220-110079.pdf](https://www.supersociedades.gov.co/nuestra_entidad/normatividad/normatividad_conceptos_juridicos/OFICIO%20220-110079.pdf)

### **Listado de Referencias**

Cantillon, R. (1755). *Essai sur la nature du commerce en general*. London: Ed. Henry Higgs.

Coloma G. (2001). *Análisis económico del Derecho: Privado y regulatorio*. Buenos Aires. Editorial: Ciudad Argentina.

Coloma, G. (2009). *Las funciones económicas del derecho. Problemas Del Desarrollo*.  
Revista Latinoamericana De Economía, 32(126).  
<https://doi.org/10.22201/ieec.20078951e.2001.126.7403>

Gutiérrez, A. (2020). ¿En qué consiste la Ley de Emprendimiento que promueve el MinComercio e Innpulsa? Diario La República. Artículo recuperado de:  
<https://www.larepublica.co/economia/en-que-consiste-la-ley-de-emprendimiento-que-promueve-el-mincomercio-e-innpulsa-3034486>

Gutiérrez, A. (2022). En 2021 se crearon un total de 307.679 nuevas empresas, 10,6% más que en 2020. Diario La República. Artículo recuperado de:  
<https://www.larepublica.co/empresas/en-2021-se-crearon-un-total-de-307679-nuevas-empresas-106-mas-que-en-2020-3303047>

Pinto, K. (2022). *El balance de 2021 en las cámaras de comercio de las principales ciudades fue positivo*. Diario La República. Recuperado de:  
<https://www.larepublica.co/especiales/camaras-de-comercio-en-la-reactivacion/el-balance-de-2021-en-la-camaras-de-comercio-de-las-principales-ciudades-fue-positivo-3327976>

Ramírez Idárraga, Y; Gómez Valencia, J. (2020). *Facilitadores e inhibidores para la aceleración de emprendimientos dinámicos de la ciudad de Medellín*. Repositorio Universidad EAFIT. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10784/26504>

Reyes Villamizar, F. (2009). *La Sociedad por Acciones Simplificada*. Bogotá. Editorial Legis.

Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público*. Barcelona. Antoni Bosch Editor.  
Recuperado digitalmente de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf

Witker Velázquez, J. (1999). *Introducción al Derecho Económico*. Ciudad de México. Editorial: McGraw Hill, Serie Jurídica. Recuperado digitalmente de: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10852>

### **Normas consultadas**

Constitución Política de Colombia.

Decreto 410 de 1971. Por el cual se expide el Código de Comercio. 16 de junio de 1971. Diario Oficial No. 33.339.

Ley 344 de 1996. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. 31 de diciembre de 1996. DO No. 42.951.

Ley 550 de 1999. Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan otras

disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. 30 de diciembre de 1999. DO No. 43.940.

Ley 590 del 2000. Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. 12 de julio del 2000. DO No. 44.078.

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 del Trabajo. 27 de diciembre de 2022. DO No. 45.046.

Decreto 934 de 2003. Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Emprender FE.

Abril 11 de 2003. DO No. 45.160.

Ley 905 de 2004. Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. 2 de agosto de 2004. DO No. 45.628.

Ley 1014 de 2006. De fomento a la cultura del emprendimiento. 27 de enero de 2006. DO No. 46.164.

Decreto 4463 de 2006. Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006. Diciembre 15 de 2006. DO No. 46.483.

Ley 1258 de 2008. Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada. 5 de diciembre de 2008. DO No. 47.194.

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. 3 de abril de 2009. DO No. 47.311.

Decreto 525 de 2009. Por medio del cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 590 de 2000 y demás normas concordantes. 23 de febrero de 2009. DO No. 47.272.

Ley 1429 de 2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.  
29 de diciembre de 2010. DO No. 47.937.

Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2012-2014. 16 de  
junio de 2011. DO No. 48.102.

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. 2 de mayo de 2016. DO No. 49.861.

Ley 2069 de 2020. Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.  
Diciembre 31 de 2020. DO No. 51.544.