



Entidad originadora:	<i>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación.</i>
Fecha (dd/mm/aaaa):	<i>18/11/2021</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 3 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, con el fin de reglamentar el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, en lo relacionado con la unificación de las fuentes de emprendimiento y desarrollo empresarial"</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

La presente reglamentación tiene como antecedente la expedición de la Ley 2069 de 2020 *"Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"*, en la cual se establece un marco regulatorio que propicia el emprendimiento, crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad.

Una de las medidas adoptadas en la Ley 2069 de 2020 consistió en el fortalecimiento del patrimonio autónomo iNNpulsa Colombia. En ese sentido, el artículo 46 de la referida norma modificó el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*, señalando en su inciso segundo lo siguiente:

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

Precisamente, según se advierte de la Exposición de motivos¹ de la Ley 2069 de 2020 uno de sus propósitos consistió en fomentar un orden institucional en torno al emprendimiento y al desarrollo empresarial, razón por la cual, se buscó optimizar la gestión de recursos e incentivar una visión integral, fortaleciendo el patrimonio autónomo iNNpulsa Colombia como entidad líder en la identificación, acompañamiento y promoción del ecosistema emprendedor para facilitar el desarrollo, la competitividad y la productividad de las empresas colombianas. De igual manera, se pretendió poder articular todas las instancias de discusión y apoyo a las Mipyme en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, para así lograr su coordinación.

En línea con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, expedido por la Ley 1955 de 2019, definió la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado y de la gestión pública para lograr resultados estratégicos en la calidad de vida de los ciudadanos y en el desarrollo económico del país en el mediano y largo plazo. En particular, el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019, que modificó el artículo 148 de la Ley 1753 de 2015, estableció que *"la programación presupuestal debe orientarse a resultados, promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía (...)"*.

El documento de Bases del PND 2018-2022, elevado a nivel de anexo de la referida Ley 1955 de 2019 conforme a lo dispuesto en su artículo 2, complementa lo anterior estableciendo que es un propósito del Gobierno elevar la calidad del gasto público, evitar dispersión de esfuerzos en materia de competitividad e innovación y proporcionar

¹ Gaceta 963 de 22 de septiembre de 2020.



una oferta de instrumentos de política pública orientada hacia los usuarios. En este sentido, el Capítulo de "*Innovación Pública para un País Moderno*" sugiere que la generación de valor público se dé a través de una regulación adaptativa, basada en evidencia, y abierta.

Adicionalmente, el documento *Bases del PND 2018-2022* incluye un pacto "*por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos*", el cual señala como un propósito de la política pública de Gobierno construir un entorno basado en pilares de apoyo al emprendimiento, mejoramiento y ampliación de fuentes de financiación, fomento a la adopción tecnológica, aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas, simplificación de la regulación, así como la promoción de una mayor competencia.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo de lo establecido por el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020 requiere de una estrategia de articulación que permita, al mismo tiempo, cumplir con los propósitos de mejora en la eficiencia del gasto público y de apoyo al emprendimiento. En esa medida, es necesario la expedición de lineamientos para la implementación de una metodología que permita ejecutar la ley de forma adecuada y propenda por la articulación institucional, teniendo en cuenta que justamente la desarticulación institucional en relación con la política pública de emprendimiento es una de las fallas que pretende corregir el legislador con la norma que es objeto de reglamentación.

En ese orden de ideas, se encontró pertinente adoptar la metodología *Articulación para la Competitividad o ArCo*, que es una innovación pública desarrollada por la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Pública – Privada y el Departamento Nacional de Planeación, a partir de lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, mediante la cual se busca elevar la calidad del gasto público, a través de la articulación y coordinación de instrumentos de política con el mismo objetivo de política y usuario beneficiario. Así las cosas, esta metodología identifica problemas de duplicación de esfuerzos entre entidades y de baja coordinación en el proceso de diseño, formulación, evaluación y difusión de instrumentos de política pública en materia de competitividad e innovación en las entidades del Gobierno nacional.

Para estos efectos, la metodología adapta el Análisis de Gasto Público del Banco Mundial, el Diseño Centrado en Usuarios propuesto por la literatura en Innovación Pública y utiliza Herramientas de Evaluación *ex ante* para la generación de información oportuna en la toma de decisiones, respondiendo así a la necesidad de mejorar el alcance e impacto de los instrumentos de intervención en materia de competitividad e innovación. En este orden, ArCo cuenta con un proceso sistemático para la recolección de información, y establece diferentes niveles de articulación para las intervenciones públicas desarrolladas por las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional en materia de Competitividad e Innovación.

Cabe destacar, que la implementación de la metodología ArCo ha sido progresiva, iniciando por un piloto en diciembre de 2018. En este ejercicio, se mapearon instrumentos de emprendimiento, desarrollo productivo, y ciencia, tecnología e innovación de 23 entidades del orden nacional pertenecientes a 7 sectores administrativos. Con base en los resultados del piloto, en 2019 se generó un esquema de articulación para las intervenciones públicas de las entidades del orden nacional, la cual fue validada en un ejercicio con el SENA y con expertos nacionales e internacionales.

A partir de esto, el esquema fue formalizado con la Directiva Presidencial No. 12 de 2019 y la Circular Externa del Departamento Nacional de Planeación 02-4 de 2020, en las cuales se establece la metodología como un proceso iterativo que será puesto en marcha cada año de forma paralela al ciclo presupuestal, por lo que su implementación tiene cortes, mas no una fecha de finalización como tal. De esta forma, ArCo se hizo extensivo a todo el Gobierno nacional, logrando un alcance global y transversal en el año 2020. Esto permitió recoger información de más de 600 instrumentos en 80 entidades de 21 sectores económicos. Además, se generaron las primeras recomendaciones para la optimización de la oferta institucional, que con su implementación han venido incrementando la escala de impacto de la oferta institucional. Posteriormente, se expidió la Circular Externa 019-



4 del Departamento Nacional de Planeación, con el objeto de actualizar los lineamientos técnicos para el desarrollo de la metodología, con el fin de integrar los aprendizajes del primer ciclo de ejecución en el que se desarrollaron tres iteraciones de aplicación asociadas a la programación del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2021.

De acuerdo con el propósito que persigue la reglamentación, la adopción de la metodología *ArCo* es conveniente para cumplir con los propósitos de la Ley 2069 de 2020 y, en particular, de su artículo 46, en lo que tiene que ver con la unificación de las fuentes de emprendimiento y del desarrollo empresarial. En primer lugar, la metodología ha evidenciado tener la capacidad para optimizar y mejorar la oferta institucional del Gobierno, lo cual está alineado con las finalidades que persigue la Ley de emprendimiento, esto es, la optimización de los recursos para apoyar emprendedores. Por otro lado, la metodología *ArCo* se pensó como un mecanismo de articulación interinstitucional, lo que está alineado con el nuevo objetivo del patrimonio autónomo *Innpulsa Colombia*, que a partir de la Ley 2069 de 2020 propende por ser el brazo ejecutor y articulador para la canalización de la oferta pública de apoyo al emprendimiento en el país.

Esto no quiere decir que la metodología *ArCo* sea la única alternativa para lograr materializar el propósito de la Ley 2069 de 2020, por esta razón, el decreto deja abiertas las posibilidades para el desarrollo de nuevas metodologías de articulación, que identifiquen mecanismos para brindar eficiencia al gasto público del Gobierno nacional para implementar la política pública de emprendimiento.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El artículo 46 de la Ley 2069 de 2020 aplica todas las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, que ejecutan programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial. Los programas, instrumentos y recursos a los que aplica la ley se determinarán conforme a la metodología que desarrolla el decreto. Así las cosas, o establecido por la Ley obliga que a las categorías de hecho y derecho a las que se aplique, deberán propender por articularse con el patrimonio autónomo *iNNpulsa Colombia*, al cual le aplicará el decreto en lo que tiene que ver con el mandato de articulación.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Numeral 11, artículo 189, Constitución Política: Este numeral otorga al Gobierno nacional la potestad para expedir las normas generales necesarias para la cumplida ejecución de la Ley. En desarrollo de esta potestad, el Gobierno, es decir, el Presidente con la firma del ministro del ramo correspondiente puede expedir los actos administrativos que desarrollen los postulados legales, de forma que permitan concretar las normas, generales y abstractas, en mandatos específicos y directos dirigidos a los operadores jurídicos de forma que la ley pueda materializarse adecuadamente. La potestad reglamentaria podrá ejercerse en la medida que el legislador haya dejado un margen al Gobierno, es decir, siempre y cuando no se haya regulado integralmente el asunto en el texto legal. En este caso particular, como se advirtió en el numeral 1 de la memoria justificativa, existen aspectos que deben desarrollarse para que la ley pueda ser cumplida.

Artículo 46, Ley 2069 de 2020: Es necesario reglamentar la ley toda vez que resulta pertinente establecer los lineamientos para la articulación de los programas, instrumentos y proyectos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, y para estos efectos adoptar la metodología y recomendaciones de *ArCo*, o las metodologías o instrumentos que hagan sus veces, como herramientas para optimizar la oferta institucional de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional en estas materias.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada



Artículo 46, Ley 2069 de 2020: La norma está vigente desde su promulgación, esto es, el 31 de diciembre de 2020, teniendo en cuenta que esta norma fue publicada en el Diario Oficial No. 51.544 y, conforme a lo establecido en su artículo 84 tiene una vigencia indeterminada.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El decreto adiciona la Sección 3 al Capítulo 3 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No se evidencia jurisprudencia relevante para la expedición del proyecto normativo.

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

No se evidencian circunstancias jurídicas adicionales a las ya expuestas.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El decreto no tiene impacto económico.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El decreto no requiere recursos presupuestales disponibles para su implementación.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El decreto no tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio Cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria.	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No se requiere
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	No se requiere
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No se requiere
Otro	No aplica

Aprobó:

<i>(Versión preliminar para publicación)</i>	<i>(Versión preliminar para publicación)</i>
JULIAN ALBERTO TRUJILLO MARÍN	GILBERTO ESTUPIÑÁN PARRA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA	JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
[VERSIÓN PRELIMINAR PARA PUBLICACIÓN]

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN