

TABLA DE CONTENIDO

- 1. El concepto trámite: El punto de partida**
- 2. Los alcances de los programas de simplificación de trámites: La Torre de Babel**
 - 2.1 Acercamiento jurídico sobre conceptos asociados a creación y operación de empresas.**
 - a. Creación de empresas**
 - b. Legalización de empresas**
 - c. Operación legal de empresas**
 - d. Formalización de empresas**
 - 2.2 Parámetros jurídicos generales para el cumplimiento del proceso de creación de empresas.**
 - 2.3 Conclusión general**
- 3. El estudio Doing Business sobre Apertura de Empresa**
 - 3.1 La demostración**
 - 3.2 La salida**
- 4. Nuestra propuesta conceptual**
 - 4.1 Creación y constitución de empresas**
 - 4.2 Apertura de una empresa**
 - 4.3 Formalización de Empresas**
 - 4.4 Regularización de empresas**
 - 4.5 Operación legal de las empresas**
- 5. Lineamientos para la intervención con estrategias de simplificación**
- 6. ¿Qué es entonces el proceso de creación de empresas?**
- 7. ¿Qué debe involucrar un proceso de creación de empresas?**

8. ¿Qué debe comprender un proceso estándar de creación y constitución?

LISTA DE TABLAS

Tabla No 1 Indicadores Doing Business en Países de mejor desempeño

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico No 1 Temas clave de creación de empresa aplicados a Persona Natural y
Persona Jurídica
Gráfico No 2 Conceptos claves sobre trámites de Empresa
Gráfico No 3 Efecto de legalidad en Empresas
Gráfico No 4 Alcances de los Proyectos/Estudios de Simplificación

LISTA DE CUADROS

Cuadro No. 1 Trámites de Creación y Apertura de Empresas - Bolivia
Cuadro No 2 Trámites de Creación y Apertura de Empresas – Colombia
Cuadro No 3 Trámites de Creación y Apertura de Empresas – Nicaragua
Cuadro No 4 Trámites de Creación y Apertura de Empresas - El Salvador
Cuadro No 5 Trámites de Creación y Apertura de Empresas - Costa Rica
Cuadro No 6 Trámites de Creación y Apertura de Empresas – Venezuela
Cuadro No 7 Trámites de Creación y Apertura de Empresas – Ecuador
Cuadro No 8 Trámites analizados en los países de mejor desempeño Doing
Business
Cuadro No 9 Trámites analizados Doing Business Colombia-Argentina
Cuadro No 10 Modelo de intervención de trámites
Cuadro No 11 Relación trámites típicos de creación de empresa vs. trámites
propuestos
Cuadro No 12 Propuesta final de alcance de creación de empresa

INTRODUCCION

En febrero de 2007 inició oficialmente la ejecución de la Consultoría *Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes* contratada por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo BID, como una iniciativa para el fortalecimiento del cluster de proyectos de simplificación auspiciados por fuentes de asistencia técnica no reembolsable.

El objetivo de la Consultoría es *diseñar un sistema de indicadores de monitoreo y seguimiento para proyectos de mejora del entorno de negocios, y particularmente, los de simplificación de trámites de empresas*. Para ello, los productos específicos que se prevén son i) *identificar las mejores prácticas de los proyectos FOMIN de simplificación de trámites en ejecución* ii) *desarrollar un sistema de seguimiento que pueda ser aplicado a otros proyectos de simplificación de trámites y que permita medir la línea de base de los proyectos* iii) *proveer la conceptualización técnica, definición de procesos, de información de indicadores, que permita evaluar estos proyectos y elementos de diseño de nuevos proyectos y medir sus resultados*.

A continuación se presenta el segundo de cuatro documentos-producto de la Consultoría, resultado de los análisis de informes y visitas técnicas a los Proyectos FOMIN de Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Venezuela y la revisión documental complementaria de los restantes proyectos de simplificación auspiciados por el BID en la región. Los cuatro documentos en mención -resultado parcial de la Consultoría- tienen una estrecha correlación entre sí en función del producto central del presente estudio, que será la construcción de *un sistema de monitoreo aplicable a programas de simplificación de trámites empresariales*.

El presente texto tiene como pretensión lograr una base conceptual única para abordar el análisis de proyectos de simplificación específicamente orientados al sector empresarial y la futura construcción de un sistema de monitoreo asociados a indicadores técnicos que permitan la comparabilidad de alcances y resultados, todo ello a partir de elementos jurídicos, fácticos y técnicos analizados transversalmente en los países-objetivo, todo ello como base para avanzar en la construcción de una línea técnica útil para organismos cooperantes, entidades ejecutoras y beneficiarios finales de las estrategias en la materia.

Todos los conceptos que se exponen son elaboración propia del estudio que se han venido construyendo y perfeccionando a lo largo de la práctica y el trabajo técnico en el cual se ha tenido la oportunidad de participar a nivel de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos de simplificación en diferentes niveles y áreas temáticas de trámites. Se espera que resulten de utilidad para dar un primer insumo a la construcción técnica de un marco teórico válido para los usuarios de este perfil de proyectos.

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

La Consultoría aspira a que se constituya en un documento-base para iniciar una sana deliberación técnica sobre este tema, vital para lograr un trabajo consistente y sostenible en un tópico tan sensible de desarrollo, como lo es la generación de empresa y la construcción de entornos competitivos.

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**

Una aproximación inicial para el debate

A continuación se presenta un marco conceptual básico como un aporte del presente estudio a la claridad sobre los aspectos centrales de la especialidad de trámites, que pueden resultar de utilidad para la futura operación de proyectos de simplificación, la integración de un clúster en la materia y la configuración de una red de monitoreo que coadyuve al éxito de los proyectos y a la incorporación de lecciones aprendidas y prácticas exitosas.

1. El punto de partida: Un concepto común de trámite

Desafortunadamente, la palabra trámite suele tener miles de acepciones, interpretaciones y énfasis, según la institución o interés de quien la utilice. Muchas veces por ejemplo, gestiones internas de las entidades se asimilan a trámites, o incluso relaciones de naturaleza judicial pueden llegar a caer en esta denominación, sin que en estricto sentido, correspondan a un trámite.

De hecho, por ejemplo, el estudio que la firma consultora española realizó sobre el sistema de indicadores¹, tuvo como uno de sus aspectos de debate, haber llevado tanto el estudio como los indicadores, hacia el terreno de la seguridad jurídica y pleitos judiciales entre particulares o entre éstos y la administración pública, para por esa vía llegar a las conclusiones de la necesidad de modernización y fortalecimiento de los registros públicos. Si bien es una línea de análisis pertinente, en términos de simplificación resulta fuera de contexto, pues tal y como se afirma, finalmente los proyectos de simplificación se circunscriben al ámbito de los *trámites* y en esa medida, a la relación que se establece para peticiones o cumplimiento de gestiones administrativas entre particulares y administración pública.

La evidencia que ha encontrado la Consultoría, es que el límite entre lo que es el trámite y lo que ya corresponde a la gestión interna de las instituciones es difícilmente identificado por los gestores de proyectos, desviando la atención de los esfuerzos. Es preciso entonces empezar, en primer término, por trazar claridad conceptual sobre lo que entenderemos por trámite. Para la Consultoría, es determinante tener un acuerdo explícito de todas las partes sobre tal entendimiento, pues es sobre ello que se puede configurar una propuesta de gestión y evaluación de proyectos.

A fin de superar estas discusiones, la Consultoría se propone sentar un primer ejercicio de conceptualización que logre la convergencia de proyectos actuales y futuros

¹ Consultoría Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para MIPYMES TC-RG-T1066. El proyecto fue ejecutado entre el 2004 y el 2005 con recursos FOMIN.

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

alrededor de esta acepción. En estricto sentido, lo que debe estar claro es que el trámite tiene origen en la solicitud que un interesado realiza ante una entidad pública para cumplir con una obligación definida normativamente o adquirir un derecho que le asiste. El trámite se inicia cuando ese particular "activa" el aparato público a través de una petición o solicitud expresa, bien sea a través de un expediente físico o una solicitud virtual, esta relación se conoce como el Front Office del proceso. El trámite termina cuando la administración pública se pronuncia sobre éste, aceptando o denegando la solicitud.² Todo el proceso que se surte entre el Momento 1 de la solicitud y el Momento 2 de la respuesta al interior de la institución, previa la aceptación, es lo que técnicamente se conoce como el Back Office.

Como se observa, un trámite supone por definición un componente *transaccional*, en el Front Office, donde el peticionario establece *contacto* con funcionarios de la entidad correspondiente a través de una *ventanilla* para radicar su solicitud y posteriormente, esperar el pronunciamiento de la administración sobre la misma. Nótese en la definición expuesta, que desde la perspectiva del trámite, este culmina cuando se deja en firme la respuesta a la solicitud o pretensión del particular.

Acogiendo la anterior definición, queda claro que es posible que se establezcan relaciones posteriores al trámite entre el particular y el Estado, que si bien implican actuaciones entre las dos partes, no incorporan aspectos transaccionales bajo los criterios expuestos y son relaciones *ex post* al proceso transaccional de la solicitud.

Ahora bien, una estrategia de simplificación de trámites no puede concentrarse de modo exclusivo en la fase transaccional del proceso en el Front Office. Un verdadero análisis integral de trámites debe partir de las fases primarias lógicas que todo interesado realiza antes de gestionar un trámite, esto es, desde que inicia su proceso de información sobre lo que debe hacer, el acceso a formularios y requisitos que debe diligenciar, asesoría antes de la radicación del trámite, el proceso transaccional mismo, el tiempo de espera, el seguimiento a la evolución de la solicitud realizada, hasta que finalmente la entidad se pronuncia, aceptando o denegando la petición. En este momento, se puede entender la finalización del trámite como tal.

De lo anterior se infiere que toma especial relevancia que los estudios técnicos de proyectos de simplificación involucren todas las fases del proceso, tanto a nivel del diagnóstico y levantamiento de líneas de base, como a nivel de la propuesta de simplificación. Eso conlleva necesariamente a pensar que las variables clave de simplificación a considerar, deben apuntar a cuantificar el diagnóstico desde la fase informativa y hasta el pronunciamiento de la entidad sobre la solicitud, pasando por los restantes eslabones.

Un diagnóstico que no aborde esta perspectiva integral dará lugar a líneas de base poco realistas. A su vez, una solución de simplificación que se construya solamente sobre una parte de la secuencia del proceso, será una reforma parcial que no cubre todas las expectativas del interesado; así, podrá ser eficiente en la prestación del

² Concepto propio de la Consultoría

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

servicio transaccional pero poco eficiente en el proceso informativo, afectando colateralmente el comportamiento de las variables.

En resumen, de todo lo anterior se pueden extraer desde ya dos lecciones que desarrollaremos ampliamente más adelante: Por un lado, que el alcance de los proyectos debe darse en función de los trámites entendidos como relación particulares-administración pública a través de una ventanilla de atención y segundo, que el análisis debe iniciar desde cuando el interesado realiza el proceso informativo y hasta cuando se resuelve de manera definitiva la solicitud, aceptando o denegando la petición.

2. Los alcances de los programas de simplificación de trámites: La Torre de Babel

Iniciar la tarea de configurar el modelo de monitoreo para proyectos de simplificación de trámites debe en primer término, despejar de modo definitivo -por lo menos desde la oficialidad del BID- la discusión en torno a lo que debe entenderse por creación de empresas. Sin esta clara línea divisoria, resulta imposible avanzar en la configuración del modelo, toda vez que es sobre la base de un alcance común, que se puede lograr la comparabilidad esperada sobre los diversos proyectos de la región.

En efecto, el hallazgo del presente estudio da cuenta de la Torre de Babel sobre el particular. Cada país e incluso cada proyecto al interior de un mismo país, parecen abordar procesos en principio semejantes sobre simplificación de trámites pero a la postre, acometer espectros bastante diferentes. En esta medida, coexisten proyectos de corto, mediano y largo alcance en cuanto a trámites-objetivo, que van desde aquellos que se han concentrado exclusivamente en procesos de licenciamiento municipal hasta los que llegan a trámites de *apertura de puertas* de la empresa al público, pasando por temas intermedios de diversa naturaleza.

Es necesario asumir una posición técnica de simplificación que, de modo definitivo, cierre la discusión y en contrario, siente una posición contundente en torno a lo que debe considerarse creación de empresas vs. fases subsiguientes. En definitiva, hablar de aprendizaje de prácticas exitosas, integración de proyectos regionales y comparabilidad es imposible sin superar primero este sustrato conceptual.

Hoy por hoy no se puede evitar sentir confusión cuando se interactúa con diferentes proyectos, cada uno financiado por diferentes fuentes de cooperación y se encuentra que la alusión a trámites iniciales de empresa conllevan al uso indistinto de palabras como *creación, registro, apertura, legalización, formalización, inscripción, regularización, legitimación, habilitación, constitución, formación, etc.*

De hecho el documento Doing Business, en la actualidad texto obligado para la revisión comparada de temas de competitividad y trámites, crea un elemento de debate adicional, pues los programas de simplificación sienten desdibujados sus esfuerzos o confundidos sus énfasis cuando han asumido estrategias de simplificación de creación de empresa pero se enfrentan a los indicadores del Doing Business que no traducen la magnitud de los resultados.

Para ello, se ha considerado prudente realizar un análisis jurídico comparado sobre regulaciones de creación de empresa en diferentes países, para luego realizar un debate conceptual que nos permita zanjar las diferencias de criterio sobre cómo entender este glosario de términos centrales de simplificación, a la postre determinantes no solo de los alcances sino de la magnitud de recursos a destinar.

2.1 Acercamiento jurídico sobre conceptos asociados a creación y operación de empresas.

A continuación se presenta un análisis de perfil jurídico sobre las diferentes formas a través de las cuales los países abordan el trámite de creación de empresa, a fin de establecer la base regulatoria del mismo e identificar las diversas etapas, pasos, requisitos y documentos que los ordenamientos exigen a un empresario para conseguir el debido reconocimiento y entrar así, de manera formal, a la operación de sus negocios. Para el presente estudio normativo, las fuentes documentales fueron las regulaciones (no los documentos de proyectos) en Colombia, Ecuador, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Bolivia y Venezuela.

Para lograr este cometido, es necesario precisar los conceptos generales que configuran el componente jurídico de lo que se ha denominado *trámite de creación de empresas*. Bajo el entendido que tales precisiones muestran claramente la diferencia que existe -desde la óptica legal- entre lo que significa crear una empresa y lo que significa iniciar formalmente la operación de la misma, se concluye que todos los ordenamientos incorporan las diferencias mencionadas y permiten aplicar el modelo de simplificación que aspira a homologar el estudio, partiendo desde los dos hitos clave del nacimiento de una empresa, tal como se verá más adelante.

Todas las reflexiones parten del supuesto de creación de empresa aplicada a sociedades, para luego extrapolar esas conclusiones a nivel de las figuras no societales que por obvias razones, conllevan a modelos jurídicos menos complejos.

En este orden de ideas, se tiene que las leyes de los diferentes países establecen para la creación de una empresa la necesidad de adoptar una figura societaria determinada, vale decir, en primer término es necesario *constituir una sociedad mercantil*. Esta voluntad se consigna en un documento denominado contrato social o societario, en el cual se plasman las características básicas de la forma social escogida, así como los estatutos que establecen la manera en que regirán las relaciones entre socios, todo ello en cumplimiento de normas legales que aplican a diferentes tipos de sociedades consagradas en cada ordenamiento de país.

Ahora bien, la elaboración del contrato social no basta para que la empresa quede legalmente constituida o creada, toda vez que ello sólo ocurre cuando le es reconocida la llamada *personería jurídica*, atributo que le imprime estatus jurídico frente a terceros, es decir, frente al público en general. Para ello es necesario cumplir con formalidades o solemnidades que específicamente estipulan los ordenamientos jurídicos de cada país.

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

Comúnmente se circunscribe a la realización de una inscripción o matrícula en algún tipo de registro público establecido en la ley, normalmente denominado Registro Mercantil. Por supuesto, estos actos están sujetos al cumplimiento de formalidades y requisitos legales propios de cada ordenamiento.

Tanto el acto societal como el acto de registro para obtención de personería jurídica hacen parte de lo que jurídicamente se denomina un *acto complejo*, en cuanto el acto de creación o constitución de una empresa solo se perfecciona cuando, una vez elaborado y reconocido debidamente el contrato social, se da cumplimiento a las formalidades exigidas en la ley para la obtención de la personería jurídica y se protocoliza su existencia ante las autoridades que lo requieran.

Teniendo en cuenta que a partir del reconocimiento u obtención de la personería jurídica la empresa nace realmente a la vida jurídica como una sociedad legalmente constituida, posteriormente inicia un proceso, esta vez de naturaleza administrativa, donde por ser ya sujeto de derecho, debe aprestarse a cumplir con los requisitos generales necesarios para reportar el alta su actividad. Estos trámites son por regla común, los relativos a obtener una identificación como contribuyente -bien a nivel nacional, provincial o local- y a formalizar ante las autoridades laborales su calidad de empleador, así como el alta ante las eventuales autoridades que ejercen control, bien sean ellas igualmente nacionales o locales.

Los emprendimientos mercantiles que cuenten con reconocimiento del status de persona jurídica pero no con el *alta* ante las autoridades respectivas, aunque ha efectuado el primer eslabón del trámite de creación de empresas establecido por ley, aún no se encuentran creada integralmente y por ende, se encuentran dentro del ámbito de la informalidad.

Ahora bien, surtido lo anterior, la naciente empresa, a efectos de iniciar operaciones efectivas, debe aprestarse a dar cumplimiento a requerimientos legales adicionales, a los que se denomina por regla general *trámites de legalización*, orientados a asegurar que la apertura, funcionamiento u operación de la empresa -todos ellos posteriores al nacimiento jurídico- cuente con las inscripciones, autorizaciones o aprobaciones en cuanto a condiciones mínimas, generales o específicas, exigibles según la clase de actividades que pretende desarrollar.

Comúnmente los trámites de *legalización* se traducen en obtención de permisos o licencias de funcionamiento, generales o particulares según el tipo de actividad, y/o en la inscripción o matrícula en algún registro público -también de carácter general o particular según la clase de actividad- pero siempre sujetos a obtención previa de la personería jurídica, en la medida en que sin ella, la empresa no ha sido legalmente creada ni constituida y por tanto, no es un sujeto de derecho con capacidad jurídica para cumplir aún con los trámites que le permitan iniciar operaciones.

En ocasiones, los ordenamientos jurídicos analizados en cuanto a lo que comúnmente se reconoce como *legalización de actividades*, incorporan la verificación *previa* o

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

posterior -por parte de autoridades estatales- del cumplimiento de condiciones o estándares mínimos de operación, algunas veces a través de formalidades y trámites adicionales y en ocasiones mediante visitas de control, que en caso de resultar negativas se traducen en requerimientos o sanciones que obligan al empresario a cumplir lo exigido para su funcionamiento. En este orden de ideas, en caso de no cumplimiento, se trata de una empresa que *no opera legalmente*, pero ello no le elimina su condición de empresa legalmente constituida.

El análisis realizado por el estudio permite concluir que los trámites que convencionalmente se reconocen como propios de la legalización de la operación de empresas, tienen nuevamente dos hitos claros, jurídicamente distintos a los hitos del trámite de creación de empresas, a saber i) obtener la respectiva licencia, permiso, aprobación, reconocimiento, inscripción o matrícula que le asegure al Estado y a terceros en general, que la operación respeta los estándares mínimos establecidos en la ley y ii) asegurar condiciones subjetivas de operación en beneficio del interés general, como son las condiciones ambientales, sanitarias, de seguridad, de protección laboral de trabajadores, etc.

Una empresa que, habiendo cumplido correcta y oportunamente con sus trámites de creación de empresas y luego de haber obtenido el estatus de persona jurídica (a través de la operación de registros públicos), no avanza antes de su apertura con los trámites requeridos para la legalidad de la operación, se encuentra en una *situación de hecho* de operación informal, por no cumplir los preceptos legales sobre legalización para cuando "abre puertas" al público (oportunidad en la cual emanan riesgos sobre el interés general que deben ser salvaguardados por la administración pública), pese a estar formalmente constituida.

En concordancia con este último planteamiento, es evidente que el significado jurídico de la palabra formalización está indefectiblemente atada al status informal del emprendimiento empresarial, lo que en otras palabras significa que dicho emprendimiento opera sin el cumplimiento de las solemnidades y requisitos legales, bien porque no ha sido creada y reconocida como una persona jurídica o porque encontrándose así reconocida, entra en funcionamiento sin dar estricto cumplimiento a las solemnidades o requisitos para que su operación sea reconocida legalmente. *Así pues, hablar de formalización de empresas es correcto si es en función de la situación antípoda de informalidad.*

Todo lo anterior lleva a conclusiones iniciales bien interesantes que ayudarán más adelante a esclarecer la preocupación conceptual del presente estudio:

- El trámite de creación de empresas es diferente e independiente del trámite de formalización de su operación y debe cumplirse en forma previa.
- El trámite de creación de empresas tiene por finalidad obtener reconocimiento de la personería jurídica de la sociedad mercantil, es decir, que la empresa nazca a la vida

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

jurídica como sujeto de derecho y se presente formalmente ante todas las autoridades competentes, para efectos del alta en los diversos registros.

- Si la sociedad mercantil no ha obtenido su personería jurídica vía registro público societario, no es una empresa formal o legalmente constituida, ya que no es sujeto de derecho.

- Que la sociedad mercantil cuente con personería jurídica no significa que pueda, *per se*, iniciar operación bajo un entendido de formalidad, porque para ello debe surtir las formalidades subsiguientes ante todas las autoridades competentes, previa la apertura de puertas del negocio.

- La operación de la empresa puede estar sujeta al cumplimiento de requisitos y solemnidades que aseguren la legalidad de la misma. Si ellos no se cumplen, la operación no se encontrará legalizada o formalizada, aún cuando la empresa se encuentre legalmente creada.

- Cuando el ordenamiento jurídico de cada país establece, en forma adicional al reconocimiento de la personería jurídica, el cumplimiento de requisitos adicionales para inicio de operaciones de la empresa y ellos no se cumplen, pero la empresa ya ha sido legalmente constituida, será la operación empresarial la que se encuentre dentro del ámbito de la informalidad. La expresión típica que se enmarca en esta situación es una *empresa que opera ilegalmente*.

- Al hacer alusión a informalidad, se hace referencia a que la empresa no ha surtido el reconocimiento en el ordenamiento como una persona jurídica y no se ha presentado ante la totalidad de las autoridades competentes ya sea a nivel fiscal, tributario o laboral. A su vez, si el inicio de su operación no ha sido legalizado conforme a los requisitos de ley exigidos por el tipo de actividad, será una *operación informal*.

- Hablar de empresas creadas formalmente significa hablar de empresas que han dado el paso a la legalidad plena.

Sólo a manera de referente previo a la conceptualización que se realizará más adelante, podemos realizar una primera aproximación a definiciones -más jurídicas que prácticas- a tener como insumo para la propuesta que el presente estudio dejará en consideración:

a. Creación de empresas: Es el proceso que se debe surtir para constituir una sociedad mercantil, de acuerdo y en cumplimiento de todas las formalidades y requisitos que se establecen en la ley para el reconocimiento de la personería jurídica y la formalización de la misma ante diversas autoridades, como son la tributaria y la laboral.

b. Legalización de empresas: Es la acción de dar cumplimiento a todas las formalidades y requisitos específicos y posteriores a la creación de empresas ante instancias competentes establecidas en el ordenamiento, con lo cual cada actividad de

acuerdo a su naturaleza, logra el acatamiento de todas las regulaciones y exigencias que le aplican de manera particular previo el inicio de la operación.

c. Operación legal de empresas: Es el proceso que se realiza para dar cumplimiento a las formalidades o requisitos exigidos por la ley para iniciar el funcionamiento de la empresa, previo reconocimiento de la personería jurídica. Los trámites relacionados con el funcionamiento de empresa no son de carácter obligatorio para la creación y constitución de la misma, pero de cualquier modo, el empresario estará forzado a conocer y aplicar la normatividad relacionada con el cumplimiento del ordenamiento territorial, de sanidad, de seguridad industrial y del medio ambiente, entre otros.

d. Formalización de empresas: Es el proceso que se realiza para sanear la constitución o la operación de una empresa que ha iniciado actividades de manera informal, es decir, sin el previo cumplimiento de formalidades o requisitos exigidos para la creación y/u operación.

Estos conceptos jurídicos, que son de aplicación general en los ámbitos legislativo y regulatorio de los diferentes países, permiten establecer una línea clara y unívoca para el análisis jurídico que se aborda en este estudio, en la medida que aporta a delimitar el campo jurídico de intervención para la simplificación del trámite de creación de empresas.

2.2 Parámetros jurídicos generales para el cumplimiento del proceso de creación de empresas.

Los ordenamientos jurídicos de los países asumen parámetros básicos de legalización/protocolización sobre los dos focos centrales del proceso de creación de empresa ya mencionados en cuanto a i) la existencia de un documento que establezca el tipo de sociedad que se pretende constituir y sus respectivos estatutos y ii) la efectiva obtención o reconocimiento de la personería jurídica de la sociedad, a saber:

- La voluntad de constituir una sociedad mercantil, características y atributos de la misma y los estatutos sociales deben constar por escrito, bien sea en documento público o privado.
- Cuando el documento de constitución es público debe ser otorgado ante un Notario o ante un funcionario que dé fe sobre dicho otorgamiento, ya sea mediante elevación de escritura pública o en forma de declaración jurada; sin embargo, cuando el documento de constitución es privado, basta la sola suscripción del mismo por las partes.
- Tanto la elevación del documento público de constitución como la suscripción del documento privado de constitución, deben cumplir con todos los requisitos legales de forma y contenido que específicamente establezca la legislación de cada país, así como con documentos adicionales que deban acompañarlo, de conformidad con el tipo de sociedad mercantil que se está constituyendo.

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

- Una vez obtenido el documento público o privado de constitución en forma adecuada, este deberá ser presentado ante la autoridad registral respectiva, de manera que se surtan los pasos necesarios para que se realice la inscripción de la sociedad en el registro o matrícula mercantil del caso, a efectos de la obtención de la persona jurídica.

- Esa inscripción normalmente también debe ir acompañada de otros documentos además del constitutivo de la sociedad mercantil y en ocasiones para que se perfeccione, puede estar sujeto al cumplimiento de solemnidades tales como su publicación en un diario o en una gaceta especializada.

Ahora bien, hasta aquí la protocolización relativa a la constitución de la sociedad, pero para que la creación de la empresa aparezca formalmente establecida, es necesario que se cumplan otros requisitos generales, tales como:

- La inscripción como contribuyente o la obtención de la(s) identificación(es) tributaria(s) del caso, que permite a la sociedad mercantil ejercer su actividad económica de manera formal, como contribuyente frente a autoridades tributarias/fiscales nacionales, regionales o locales.

- La inscripción de la empresa en el registro o ante la autoridad laboral que corresponda, si las normas legales así lo exigen.

Pueden existir, en los diferentes ordenamientos, otras autoridades específicas frente a las cuales el empresario deba darse de *alta* para encontrarse formalmente creado, sin embargo y como se verá mas adelante, el trámite de creación de empresas para todos los países se surte con base en las mismas instancias, que aunque puedan denominarse en forma diferente en cada país, son básicamente las siguientes:

- *Instancia notarial* para la constitución de la sociedad mercantil mediante escritura pública; instancia puramente privada de suscripción del documento y si es del caso su presentación ante una autoridad que dé fe o testimonio de su existencia y contenido.

- Inscripción de la escritura pública o del documento de constitución ante un Registro Público Mercantil.

- Inscripción ante el registro público de contribuyentes nacionales o locales.

- Aviso de *alta* ante las autoridades laborales o de control e inscripción, de ser el caso.

Con base en la existencia de esta relativa similitud en la concepción jurídica de los pasos e instancias a surtir para crear una empresa, es posible alinear un modelo de simplificación en los diferentes países objeto del presente estudio. Para mayor claridad, a continuación se presenta el proceso que -según ordenamientos jurídicos- debe surtir un empresario para iniciar y finalizar el trámite de creación de empresas. Lo anterior con el fin de ilustrar su alcance jurídico, estableciendo para cada uno de los países cuáles son los trámites que -en estricta interpretación de la normativa oficial del país- son

CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES EMPRESARIALES

Versión 3.0 para la discusión

obligatorios para creación de empresas, según la información oficial del país. Sin embargo, para aportar en la claridad conceptual que se persigue, el estudio se permite separarlos en la primera columna aquellos que estima corresponden realmente a *trámites obligatorios de creación de empresas* y en la segunda columna los que no deberían serlo pues son realmente obligatorios para que la *empresa pueda iniciar actividades formalmente*, es decir, la apertura.

Cuadro No 1
Trámites de Creación y Apertura de Empresas - Bolivia

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Efectuar ante Notario el otorgamiento de Escritura Pública de Constitución, en cumplimiento de los requisitos específicos de acuerdo con el tipo societario que se pretende constituir.	Obtener la Licencia de Funcionamiento para Actividades Económicas, la cual es expedida por los Gobiernos Municipales. El objetivo del trámite es certificar la apertura de la actividad económica, según los parámetros establecidos en la ley para actividades generales y especiales.
Obtener, ante FUNDEMPRESA, la Matrícula de Registro de Comercio, la cual es imprescindible para cualquier actividad y deberá estar acompañada de documentos específicos exigidos para cada tipo de sociedad, previa verificación de la disponibilidad de la denominación o razón social de la empresa (Control de Homonimia).	Efectuar ante Caja Nacional de Salud la afiliación de los empleados de la empresa, según el régimen legal que le corresponda a cada tipo societario. El objetivo del trámite es asegurar el cumplimiento del régimen de seguridad social a que tienen derecho los trabajadores.
Efectuar el Registro Único de Contribuyente ante el Departamento de Empadronamiento y Recaudaciones-Gerencias Distritales, en cumplimiento de los requisitos específicos según la clase de régimen impositivo al que pertenezca la empresa y el objeto de su actividad mercantil. El objetivo del trámite es la obtención del Número de Identificación Tributaria –NIT-.	Realizar el Registro de la empresa ante una Administradora de Fondos de Pensiones -AFP-. El objetivo del trámite es dar formalidad al vínculo laboral para su personal dependiente afiliado al Seguro Social Obligatorio.
Inscribir a la empresa en el Registro de Empleadores del Ministerio de Trabajo, con el fin de obtener el Certificado de Inscripción que autoriza la utilización del Libro de Asistencia y/o Sistema Alternativo de Control de Personal, así como la apertura del Libro de Accidentes, cumpliendo para ello con los requisitos y documentos generales establecidos.	

Fuente: Normatividad del país

Cuadro No 2
Trámites de Creación y Apertura de Empresas - Colombia

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Tramitar ante una Notaría la minuta de constitución de la empresa para obtener la Escritura Pública respectiva, de acuerdo con el tipo societario que se está constituyendo o elaborar el documento privado de constitución.	En Colombia no existen licencias o permisos de funcionamiento de carácter general, su trámite dependerá del tipo de actividad económica que desarrolle la empresa, tales

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
	como licencias o permisos ambientales, sanitarios, de bomberos, de derechos de autor, de turismo, entre otras. Cuando se trata de Establecimientos de Comercio, el empresario debe informar el inicio de la apertura del mismo, entre otras autoridades, a la siguientes: Secretaría de Planeación Distrital o Municipal, Alcaldías Locales, Bomberos, Departamento Administrativo Distrital de Salud y Departamento Administrativo de Medio Ambiente o Establecimientos Públicos Ambientales.
Presentar ante las Cámaras de Comercio de la jurisdicción territorial respectiva, la Escritura Pública de Constitución para efectuar el Registro o Matrícula mercantil, según se trate de sociedades o establecimientos de comercio, respectivamente, con el objetivo de obtener la inscripción y el respectivo certificado de Existencia y Representación Legal, previa información y verificación de los siguientes puntos: (i) Control de homonimia. (ii) Que no exista una marca igual para los mismos productos o servicios del empresario ya registrada ante la Superintendencia de Industria y Comercio. (iii) Que el Uso del Suelo está conforme al Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad respectiva. (iv) Normatividad exigida en materia de Seguridad Industrial, Política Ambiental, Normas de Urbanismo y Sanidad.	
Registrar la empresa ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- obteniendo los correspondientes Número de Identificación Tributaria -NIT- y Registro Único Tributario – RUT-.	
Registrar la empresa ante la Secretaría de Hacienda Distrital respectiva, con el fin de obtener el Registro Tributario de carácter local.	
Notificar la apertura del establecimiento	
Registrar los libros de comercio	

Fuente: Normatividad del país

Cuadro No 3
Trámites de Creación y Apertura de Empresas - Nicaragua

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Efectuar ante Notario el otorgamiento de Escritura Pública de Constitución, en cumplimiento de los requisitos específicos de acuerdo con el tipo societario que se pretende constituir.	Obtener la Matrícula Comercial, la cual se tramita ante las Alcaldía Municipales de la jurisdicción correspondiente, de conformidad con el tipo de negocio que desarrolle el establecimiento. Esta matrícula es la autorización que da la municipalidad para poder operar el negocio y pagar los impuestos municipales. Cada alcaldía municipal establece diferentes pasos y requisitos para su obtención.

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Obtener ante el Registro Públicos de la Propiedad Inmueble y Mercantil la Inscripción de la Sociedad Mercantil, la cual es imprescindible para cualquier actividad y que deberá ser acompañada de los documentos específicos exigidos para cada tipo de sociedad.	Obtener la Licencia Económica acredita a la empresa como un agente económico vigente que puede trabajar en el aparato productivo nacional de forma legal, el obtenerla hace que el empresario quede inscrito ante el Ministerio de Economía y Desarrollo como un agente económico legal. Existen tres tipos de licencia: i) licencia Industrial; ii) licencia Comercial y iii) licencia de servicios, cada una de ellas se obtiene mediante pasos y requisitos diferentes, según el tipo de sociedad mercantil y la actividad específica que desarrolla.
Obtener el número de Registro Único del Contribuyente –RUC- realizando la inscripción de la sociedad mercantil ante la Oficina de Administración de Rentas de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Finanzas. Actualmente el número RUC, es necesario solamente para realzar trámites fiscales y aduaneros y se le otorga a las empresas que tengan obligación de declarar sus bienes inmuebles, mobiliarios o ingresos. El trámite se realiza en cumplimiento de los requisitos específicos según la clase de régimen impositivo al que pertenezca la empresa y el objeto de su actividad mercantil.	

Fuente: Normatividad del país

Cuadro No 4
Trámites de Creación y Apertura de Empresas - El Salvador

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Efectuar ante Notario el otorgamiento de Escritura Pública de Constitución, en cumplimiento de los requisitos específicos de acuerdo con el tipo societario que se pretende constituir.	Debe hacerse la Inscripción de la empresa en la Alcaldía Municipal respectiva, así como diligenciar el Formulario Ambiental ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a fin de obtener la aprobación ambiental para el funcionamiento. Este trámite es de carácter general para cualquier tipo de empresa. Así mismo, existen otros registros, licencias o permisos de funcionamiento cuya tramitación depende del tipo de actividad económica que desarrolle la empresa, como las sanitarias.
Obtener ante el Centro Nacional de Registros la Inscripción de la Sociedad Mercantil y de su Balance Inicial, los cuales son imprescindibles para cualquier actividad y que deberá ser acompañada de los documentos específicos exigidos para cada tipo de sociedad.	
En caso de que se trate de Establecimiento de Comercio deberá efectuarse previamente el registro del mismo ante la Alcaldía Municipal que corresponda.	

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Efectuar la inscripción de la sociedad en el Registro y Control Especial de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda, con el fin de obtener el Número de Identificación Tributaria – NIT-. El trámite se realiza en cumplimiento de los requisitos específicos según la clase de régimen impositivo al que pertenezca la empresa y el objeto de su actividad mercantil.	
Efectuar, también ante el Ministerio de Hacienda, la inscripción de la sociedad mercantil en el Registro de Contribuyentes al Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), a fin de obtener Número de Registro de Contribuyentes – NCR-.	
Remitir a la Dirección General de Estadísticas y Censos –DIGESTYC- la información de la nueva empresa, a fin de obtener, de la misma entidad, la Solvencia de Registro de Información Estadística, de acuerdo al monto del activo y según la clase de sociedad.	
Tramitar ante la Oficina Nacional de Registros la Matrícula de Empresa y de Establecimiento, dentro de los 60 días siguientes a fecha en que la Escritura Pública de Constitución quedó inscrita en el Registro de Comercio.	
Efectuar el Registro Patronal de la empresa ante el Instituto de Seguridad Social Salvadoreño –ISSS-, con el objetivo de obtener el Número de Identificación Patronal - NIP-.	
Realizar ante el Ministerio de Trabajo y Protección Social el Registro de Centro de Trabajo y la Inscripción del Reglamento Interno de Trabajo de la empresa.	

Fuente: Normatividad del país

Cuadro No 5
Trámites de Creación y Apertura de Empresas - Costa Rica

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Otorgar ante un Notario la Escritura Pública de constitución de la Sociedad, cuyo contenido es igual para todos los tipos de sociedades. A diferencia de los otros ordenamientos, el otorgamiento de la Escritura Pública es constitutivo de la personería jurídica.	Realizar su inscripción como patrono en las oficinas centrales o regionales de la Caja Costarricense del Seguro Social –CCSS- dentro de los ocho días siguientes al ingreso de los empleados.
Efectuar ante el la oficina del Registro Nacional la inscripción de la Sociedad en el Registro Mercantil, con el fin de obtener la cédula jurídica que la identifica. Este registro tiene efectos puramente declarativos.	Obtener la licencia (o patente) de funcionamiento de la municipalidad del cantón en el cual es desarrollada la actividad. Este trámite es necesario para el ejercicio de cualquier actividad lucrativa y genera el pago de impuesto durante el tiempo de operación de la empresa.
Antes de inscribir una sociedad, puede hacerse la reserva de prioridad del nombre comercial, para lo cual deben seguirse los trámites y requisitos establecidos para la Escritura de Reserva de prioridad. No obstante, a diferencia de los demás ordenamientos, en Costa Rica es obligación del Notario, para proceder a elevar la Escritura Pública de Constitución, verificar que existe disponibilidad del nombre o razón social elegida.	Obtención de autorizaciones, permisos, licencias o registros, los cuales son exigidos de conformidad con la especificidad de la actividad económica que desarrolle la empresa y las condiciones y estándares de funcionamiento que por ella deba cumplir.
Efectuar, dentro de los diez días siguientes a la inscripción de la sociedad en el registro Mercantil, la inscripción de la misma como contribuyente ante Dirección General de Tributación, en las correspondientes Oficinas de Administración Tributaria, con el fin de obtener el Registro Único de Contribuyente –RUC- .	Tramitar y obtener en el Ministerio de Salud, la autorización o permiso de funcionamiento. Este trámite tiene como objetivo asegurar que las

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
	instalaciones son idóneas para el ejercicio de la actividad comercial.
Suscribir una póliza en el Instituto Nacional de Seguros -INS- con la finalidad de asegurar a sus empleados por riesgos laborales. La póliza debe estar suscrita previo inicio de operaciones y estar vigente durante la operación. Para suscribir la Póliza de Riesgos del Trabajo, debe hacerlo ante las Oficinas Centrales o Sucursales del INS, ante una agencia comercializadora de seguros o bien ante un agente de seguros autorizado. En el momento de suscribir la póliza, la empresa queda automáticamente registrada como patrono en el INS.	

Fuente: Normatividad del país

Cuadro No 6
Trámites de Creación y Apertura de Empresas - Venezuela

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Levantar el documento de escritura pública de constitución de la sociedad o documento privado de constitución, según el tipo societario que se adopte y en cumplimiento de las solemnidades exigidas para cada caso particular. El documento debe estar visado por un Abogado (profesional del Derecho, debidamente inscrito en el Instituto Previsión Social de Abogados –INPRE- y en el Colegio de Abogados de su respectiva jurisdicción y que además no posea restricción alguna para el ejercicio de su profesión.	Solicitar el permiso de funcionamiento ante la Alcaldía del Municipio donde vaya a funcionar la empresa, a fin de obtener la Patente de Industria y Comercio.
Inscribir el documento privado o la Escritura Pública de Constitución y de los estatutos ante el Registro Mercantil de la jurisdicción territorial que corresponda, dentro de los 15 días siguientes a la celebración del mismo, previo registro del nombre de la sociedad ante la misma entidad.	Solicitar ante la Alcaldía del municipio donde vaya a funcionar la empresa, la Conformidad de Uso de la Ingeniería Municipal.
Tramitar ante el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria – SENIAT- el Número de Registro de Información Fiscal –RIF-.	Solicitar al Cuerpo de Bomberos la expedición de Conformidad para funcionamiento.
Inscribir la empresa en el Instituto Nacional de Cooperación Educativa.	Así mismo, existen otros registros, licencias o permisos de funcionamiento cuya tramitación depende del tipo de actividad económica que desarrolle la empresa, como las sanitarias y ambientales, o las específicas de un sector especializado.
Inscribir la empresa en el Instituto Venezolano de los Seguro Sociales de Venezuela.	

Fuente: Normatividad del país

Cuadro No 7
Trámites de Creación y Apertura de Empresas - Ecuador

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Elevar ante Notario la Escritura Pública de Constitución, aprobada por el Juez de lo Civil o por la Superintendencia de Compañías según el tipo societario de que se trate, previa la reserva de denominación social ante dicha Superintendencia y la apertura de cuentas de integración.	Inscripción de la sociedad en los registros de la municipalidad en cuya jurisdicción se encuentra domiciliada la empresa y pagar la patente anual que establece la Ley de Régimen Municipal.
Presentar la Escritura Pública de Constitución aprobada ante la Superintendencia de	Obtención de licencias,

CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES EMPRESARIALES

Versión 3.0 para la discusión

CREACIÓN DE EMPRESA	APERTURA DE EMPRESA
Compañías, a fin de que realice la inscripción de la misma en los Registros Mercantiles y Societarios, previa obtención del Certificado de afiliación a una de las Cámaras de la Producción del Cantón en donde se encuentra el domicilio de la compañía según su objeto social, la Publicación del Extracto respectivo en un periódico, la obtención de las Razones Notariales que indiquen que los Notarios han tomado nota de las resoluciones aprobatorias al margen de las matrices de las escrituras respectivas y la consecución del Certificado de inscripción en el Registro de la Dirección Financiera Tributaria del Municipio respectivo.	permisos, autorizaciones o registros por parte de las autoridades respectivas que controlan actividades que por su carácter o especificidad, deben cumplir con estándares y condiciones de funcionamiento y operación determinados en la ley, tal como los relacionados con las materias ambientales y sanitarias.
Inscribir la sociedad, dentro de los treinta primeros días de haber iniciado sus actividades económicas en el Servicio de Rentas Internas –SRI-, con el fin de obtener el Registro Único de Contribuyentes –RUC-.	

Fuente: Normatividad del país

2.3 Conclusión general

Se observa con claridad que los diversos ordenamientos adoptan ciertos patrones comunes sobre instancias y requisitos para la creación de empresas, vale decir, la *instancia notarial* para la constitución, *una instancia registral*, constitutiva o declarativa, y una *instancia de alta* en los sistemas fiscales, tributarios y laborales.

Así mismo, la operación de la empresa tiene similar característica, casi todos los ordenamientos establecen para el funcionamiento la necesidad de adelantar licencias, permisos, autorizaciones o registros de carácter nacional y/o municipal, dirigidos a conocer la operación de la sociedad y controlarla bajo parámetros establecidos en la ley, bien sea de manera general para el ejercicio del comercio o para el ejercicio de actividades específicas que requieren mayor control y vigilancia.

Es importante cuestionar el porqué, si los regímenes son como tendencia general similares en cuanto a los conceptos y trámites fundamentales de la creación de empresas, existe tal diversidad de interpretaciones sobre el particular, impidiendo el alineamiento del modelo de simplificación hacia la desregulación de trámites, la aplicación del principio de buena fe y el fortalecimiento de la actividad de vigilancia y control de las autoridades, nacionales o locales, frente al ejercicio del comercio en general.

Para ello debe pensarse en la posibilidad de eliminar de tajo todo lo que tiene que ver con permisos, licencias, autorizaciones y registros de funcionamiento y trámites de conformidad, para reemplazarlos por avisos de notificación de alta que les permitan a las autoridades realizar visitas de control para las verificaciones de ley. Así mismo, hay que propender porque se eliminen todos los documentos, formatos y certificaciones innecesarios y los que son necesarios, deben ser sustituidos por medios electrónicos en aquellos casos en que la ley y la práctica comercial así lo permiten.

3. El estudio Doing Business sobre Apertura de Empresa

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

Ahora bien, los elementos jurídicos revisados en el punto anterior abren un espacio de discusión tanto a nivel de los proyectos en curso BID como a nivel de otros organismos de cooperación que vienen trabajando en apertura de empresas. En efecto, un criterio único y la definición de una línea divisoria clara entre las fases creación vs. apertura vs. operación de empresas, llevan a una especie de filtro y categorización sobre los trámites que consuetudinariamente se han venido considerando como objetivo de los programas de simplificación o ranking internacionales sobre el particular.

Para efectos de presentar el problema, se esbozan a continuación dos líneas de análisis: Cómo afecta la categorización anterior los programas BID y por otro lado, qué interpretación se puede dar al estudio anual que realiza el Banco Mundial en la categoría apertura de una actividad económica.

Metodológicamente hablando, el documento Doing Business plantea el levantamiento de los trámites necesarios para i) registro y ii) apertura de una sociedad, bajo unos parámetros estándar a partir de un caso-tipo. Este caso-tipo plantea las siguientes hipótesis³:

- *Es una Compañía de Responsabilidad Limitada. Si existe más de un tipo de empresa de responsabilidad limitada en el país, se elige la más popular entre las compañías nacionales del país.*
- *Tiene sus operaciones en la ciudad más poblada del país.*
- *Es 100% propiedad nacional y tiene cinco dueños, ninguno de los cuales es una entidad legal.*
- *Al cierre del 2005, contaba con un capital inicial diez veces el ingreso per cápita, pagado en efectivo.*
- *Realiza actividades industriales o comerciales, como la producción o venta de productos o servicios al público.*
- *No desempeña actividad de comercio exterior y no maneja productos sujetos a un régimen tributario especial, por ejemplo, licor o tabacos. El negocio no está usando procesos de producción altamente contaminantes.*
- *Arrienda la planta comercial e instalaciones y no es propietario de los bienes inmuebles.*
- *No califica para tener incentivos de inversión o cualquier otro beneficio especial.*

³ Doing Business 2007.

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

- Tiene hasta 50 empleados, un mes después de iniciar operaciones, todos nacionales.
- Tiene una inversión de al menos, 100 veces el ingreso per cápita.
- El acta constitutiva de la empresa es de 10 páginas.

Además se asume que cualquier información requerida está al alcance y que las entidades gubernamentales y no gubernamentales involucradas en el proceso de la apertura funcionan efectivamente y sin corrupción.

El presente aparte del documento pretende demostrar dos teoremas:

- Que el Doing Business acoge un criterio disímil de creación de empresas.
- Que la comparabilidad entre países no aplica adecuadamente, en la medida que trabaja sobre unidades de medida diferentes, pese a una pretensión de homologación.

Vamos al punto. Una presunción del presente estudio es que las mediciones Doing Business premian a los países de los primeros lugares y castiga a los países intermedios y finales del ranking. Para demostrar esta presunción, se realiza a continuación un análisis de los cinco primeros países del ranking y los dos primeros latinoamericanos en la lista, principalmente para establecer el tipo de trámites que están siendo considerados en los reportes de cada país, a efectos de establecer si son realmente equiparables y en particular, si en estricto sentido obedecen a los supuestos asumidos por el estudio de caso planteado en el Doing Business.

3.1 La demostración

El estudio Doing Business 2007 incluyó 179 países como objeto del estudio. El resultado de los primeros lugares del ranking dio como resultado los siguientes países pioneros en el tema:

Tabla No 1
Indicadores Doing Business en Países de mejor desempeño

País	Procedimientos	Tiempo (días)	Costo (% ingreso per cápita)
Singapur	6	6	0,8
Nueva Zelanda	2	12	0,2
Estados Unidos	5	5	0,7
Canadá	2	3	0,9
Hong Kong-China	5	11	3,3

Fuente: Doing Business 2007

Es necesario aclarar que las posiciones en el ranking se obtienen a partir de los países que más han reformado, lo que explica que países como Canadá o Estados Unidos, de mejor desempeño que los primeros lugares, se encuentren en posiciones del ranking menos privilegiados. Lo anterior tiene fundamento en que tal vez se encuentran

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

estáticos en las mejoras en el período de evaluación, mientras que los primeros pudieron introducir más reformas durante el mismo lapso.

Para la Consultoría, la utilidad del presente análisis es fundamentalmente sobre la variable *procedimientos*, pues variables *tiempo* y *costo* finalmente se desprenden de aquellos. En este sentido, vamos a concentrarnos en la identificación de qué trámites fueron considerados para cada caso y posteriormente, si éstos cumplen con los alcances mínimos de una medición estándar.

Ya está claro a estas alturas que la medición del Banco Mundial involucra en realidad dos procesos de acuerdo al marco conceptual propuesto i) creación y ii) apertura. Con esta claridad, veamos un cuadro comparativo de los temas que se incluyen en el análisis de cada país, de acuerdo a la descripción literal que aparece en el estudio.

Cuadro No 8
Trámites analizados en los países de mejor desempeño Doing Business

SINGAPUR	NUEVA ZELANDA	ESTADOS UNIDOS	CANADA	HONG KONG
Aprobación del nombre y registro on line de la Compañía	Aplicación del registro on line	Registrar el nombre de la empresa y los textos de la sociedad	Solicitud on line de registro provincial y federal	Solicitar nombre de la compañía e incorporación de la compañía en el Registro
Compra del "ACRA investigación" de la compañía	Aplicación y registro del número de identificación como empleador y agente de impuestos sobre la renta	Obtención del número federal y de empleador	Registro para obtención de número tributario	Obtener certificado de registro tributario del negocio
Elaborar el sello de la compañía		Registro on line de impuestos		Obtención de certificado de registro de la empresa
Registro con la autoridad interna de renta de Singapur		Registro de seguridad social de los empleados		Afiliar a los trabajadores a los fondos de compensaciones y demás esquemas obligatorios
Registro en el Fondo Central		Afiliar a los trabajadores a fondo de compensaciones		Elaborar los sellos y marcas de la compañía
Adquirir el seguro sobre compensaciones de los trabajadores en una agencia de seguros				

Fuente: Doing Business 2007

Lo que llama la atención de este esquema, en particular contrastado frente al caso-tipo, es que parece poco creíble que un país como Nueva Zelanda o Canadá con sólo dos trámites estén dando cobertura al 100% de las consideraciones básicas del caso-tipo, es decir, que baste con los trámites de i) registro de la empresa y ii) registro tributario para Canadá para considerar la empresa lista para apertura. Descripción semejante aplica para Nueva Zelanda, cuyos dos trámites reportados apuntan exactamente a la misma función.

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

En estos dos casos, para hablar de los dos países con el mínimo de procedimientos del ranking, los cuestionamientos que surgen son:

- ¿Con la realización de estos dos trámites está realmente lista la empresa para entrar a operar como es lo manifiesto por los supuestos del caso-tipo?
- ¿Cómo se explica que con estos dos trámites se esté cumpliendo simultáneamente con el registro de los trabajadores de la nueva empresa, teniendo en cuenta que este punto está siendo aplicado a los restantes países?
- Y en concordancia con el anterior punto ¿se debe asumir que con ese registro el trabajador queda protegido en todos los sistemas de seguridad propios del país?
- ¿Se debe entender que al realizar estos dos trámites se han generado los procedimientos propios de las consultas que condicionan la creación de empresa?
- Tal y como se manifestó en el componente jurídico anterior ¿se debe entender que la empresa con estos dos trámites logra simultáneamente la constitución como sociedad mercantil y el nacimiento como persona jurídica? ¿Cómo se logra en estos dos países independizar las responsabilidades de la empresa de las responsabilidades de los socios como personas individuales desde la perspectiva jurídica?
- ¿De qué manera se protege el nombre comercial en estos países?
- ¿Debe entenderse entonces que basta con dos trámites de naturaleza nacional para lograr la apertura legal de un negocio? ¿No tiene entonces nivel de intervención alguna el nivel municipal?

Ahora observemos el problema desde el lado de los países que evidencian resultados recesivos. Tomemos los casos de dos países de interés: Colombia y Argentina.

Cuadro No 9
Trámites analizados Doing Business Colombia-Argentina

COLOMBIA	ARGENTINA
Visitar las sedes para obtener la proforma	Verificación del nombre en la Inspección General de Justicia
Presentar las minutas, protocolizar escrituras y obtener las copias	Certificar los aportes ante notario público
Comprar y registrar los libros de comercio	Obtener cuenta que certifique aportes del 25% del capital social
Registrar la compañía y el establecimiento comercial en Cámara de Comercio y obtener certificado	Publicar la nueva compañía en el Boletín Oficial
Obtener el número de identificación tributaria nacional	Pago de la tasa de incorporación
Abrir la cuenta bancaria y depositar el capital social	Registrar la compañía en registro público de comercio
Obtener concepto de uso de suelo	Comprar los libros de comercio
☒ Registrar la compañía en administradora de riesgos profesionales	Obtener proforma del Colegio de Notarios y ante notaría pública avalar los libros a refrendar en la Dirección de Impuestos
☒ Registrar los empleados en salud	Obtener número tributario ante Dirección Federal de Ingresos
☒ Registrar los empleados en fondo de pensiones	Obtener número de seguridad social
☒ Registrar los empleados en riesgos profesionales	Registrar volumen de ventas en la Dirección General de Ingresos
	Registrar en sistema laboral
	☒ Contratar seguro de empleados

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

COLOMBIA	ARGENTINA
	☒ Registro en Aseguradoras de Jubilaciones y Pensiones
	Refrendar los libros en el Ministerio de Trabajo

Fuente: Doing Business 2007

Nótese en estos dos casos que -en contraste a lo que pasa con los ejemplos anteriores- a estos dos países se contabilizan trámites de toda naturaleza, que incluyen desde trámites de creación, trámites de apertura y trámites estrictamente operativos. Para el caso de Colombia incluso, están incorporando trámites que no son obligatorios y contabilizando como trámites aspectos informativos (ver trámite No 1) que no le son aplicados a todos los países de los primeros lugares del ranking.

Ahora bien, los temas estrictamente laborales asociados directamente con los empleados que referenciamos para ambos casos con la convención ☒ son objeto de un gran debate, porque como se referenció para el primer ejemplo no son aplicados a los reportes de países de vanguardia, mientras que para los países de la región Latinoamérica aparecen como regla general. Para el caso Colombia, 30 de los 44 días reportados como tiempo para apertura de una empresa corresponden a trámites laborales de los trabajadores, trámites que en estricto sentido no pueden ser contabilizados como propios de la apertura porque se dan tradicionalmente como un proceso rutinario de la operación de la compañía (todos los días se vinculan y desvinculan trabajadores).

También pareciera que el informe no aplica un mismo rigor para la contabilización de los trámites en función del nivel de virtualización de los mismos. En varios países de la región se surten algunos de los trámites por vía virtual, pero se contabilizan como si se gestionaran exclusivamente de modo presencial. Es el caso Colombia donde se menciona como trámite No 1 la obtención de proformas, cuando es una realidad que todos los formularios asociados a registros de empresa se acceden vía virtual.

Con todo lo anterior y aunque suene un poco subversivo, se evidencia entonces que la carencia de precisión sobre los trámites a involucrar en los análisis lleva a una distorsión de los resultados, porque mientras el caso-tipo aplica de manera parcial en los reportes de algunos países para otros aplica de manera negativa, agregando trámites que pueden no ser obligatorios o que la regulación del país puede considerar como eminentemente *posteriores* a la apertura del negocio. Estas asimetrías generan sin duda sesgos a los análisis y ejercicios comparativos que no trabajan sobre unidades de medida ni alcances idénticos.

De esta forma, los dos planteamientos de punto de partida en cuanto a que *i) el Doing Business acoge un criterio disímil de creación de empresas y ii) la comparabilidad entre países no aplica adecuadamente, en cuanto trabaja sobre unidades de medida diferentes, pese a una pretensión de homologación* tienen fundamento.

3.2 La salida

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

Entendiendo que la discusión está más vigente que nunca y que aún no es claro para ninguna de las partes de la banca multilateral comprometidas con la causa de simplificación, se dejan los siguientes planteamientos como punto de referencia para que se pueda abordar un sano ejercicio constructivo con el Banco Mundial y otros cooperantes, en aras de la consistencia de la metodología. Como también puede suceder que los espacios de diálogo técnico sean limitados, cuando menos podremos generar herramientas bajo el liderazgo del BID que sí aseguren condiciones para una medición consistente, estándar y equitativa entre países.

Las ideas que surgen son como mínimo para reevaluar el modelo son las siguientes:

- Obligar a que los estudios de países contabilicen los trámites sobre la base del canal más expedito. Esto es, cada trámite sumará el resultado sobre el canal más rápido que preste el servicio. Si hay canales virtuales para acceder a un trámite, este es el que prima sobre el trámite presencial.
- Sugerir que en el caso-tipo, que la sociedad a constituir, se garantice la inclusión de todos los mínimos estándar de creación de empresa, que deben ser tenidos en cuenta en todos los países. Un primer punto de partida para debatir esos criterios, sería la lista propuesta por el estudio más adelante.
- Separar el componente creación de empresa de apertura de empresa, de acuerdo a un consenso conceptual mínimo. Ahora bien, reconociendo que es una metodología institucionalizada y de difícil modificación, como mínimo debería ser posible una salida de los resultados que diferencie los dos eslabones.
- Trasladar los trámites asociados a vinculación de trabajadores en los diferentes sistemas de seguridad y protección social al capítulo que tradicionalmente maneja el Banco Mundial en el mismo Doing Business relacionado con *Contratación y Despido de Trabajadores*. Esto no solamente es más consistente técnicamente hablando (dado que como ya se explicó el proceso de vinculación/desvinculación de trabajadores es un proceso cíclico de toda la vida productiva de una empresa) sino que evita las distorsiones que se presentan por diferentes formas de protección social en cada país.
- Mantener una línea común en torno a los procesos informativos y de consulta de trámites: O aplica para todos o no aplica para ninguno. Lo anterior porque para algunos países de puntúan estos procesos como trámites que agregan tiempo y costos, afectando la calificación, mientras que en otros, no se consideran dentro de los análisis, generando desequilibrios. Valdría la pena hacer las aclaraciones metodológicas necesarias para definir de qué manera se califican los trámites totalmente virtualizados en materia informativa y/o de consulta.
- Asegurar que existe plena correspondencia entre trámites obligatorios y opcionales para todos los estudios de caso de países, logrando tal vez en la construcción del caso, que el resultado quede blindado de las subjetividades de *si aplica o no aplica cada trámite*.

4. Nuestra propuesta conceptual

Como un aporte del estudio a la discusión sobre el tema, a continuación se presentan a manera de glosario propuesto, el entendimiento que debe darse a los conceptos que nos ocupan, los cuales conjugan los elementos jurídicos recién expuestos más los aspectos clave extractados de la práctica misma:

4.1 Creación y constitución de empresas: Para la Consultoría, este proceso tiene un alcance exclusivo hacia lo que podemos denominar "alta" en la legalidad de la empresa, es decir, el cumplimiento de formalidades jurídicas y de registro necesarias para que la empresa pueda darse por integrada a la economía formal. Como su nombre lo indica, el "alta" supone fundamentalmente una notificación de la nueva compañía hacia las entidades públicas en cuanto a su intención de iniciar actividades económicas como empresa, dando lugar con esta manifestación de interés -materializada a través de un trámite- a la generación de los registros mínimos de empresa existentes en cada país.

Ahora bien, nótese que estar en "alta" en la economía formal no supone por fuerza que la empresa ya esté en producción o abierta al público. En efecto, la evidencia muestra que existe un tiempo X que transcurre entre el momento en que la empresa hace su *alta* en el sistema legal y el momento en que inicia operación. Normalmente este tipo de situaciones se dan bien porque la nueva empresa justamente toma estas actividades iniciales como la base para acceder a créditos a través de los cuales puede incorporar sus bienes de capital a la producción, o bien porque existe un período de maduración de la idea entre uno y otro momento. También sucede que las empresas inician con cierta cautela, evitando incorporar trabajadores y generar obligaciones mientras no pisen sobre terreno seguro o no confirmen sus primeras transacciones comerciales. Es posible encontrar casos contrarios, es decir, que la empresa inicie actividades y realice ventas efectivas sin haber surtido uno solo de los trámites de *alta* en la legalidad o apenas parcialmente algunos de ellos.

Como por regla general todas estas situaciones se pueden presentar, no es lógico atar el proceso de creación de empresa con el proceso de apertura de empresa. En este sentido, la propuesta de la Consultoría es que la fase de creación de empresa se circunscriba de manera exclusiva al cumplimiento de las formalidades societarias que exige la ley, el nacimiento como persona jurídica más el cumplimiento de las obligaciones de registro de la nueva empresa ante otras entidades. Estas funciones de registro, para efectos del presente estudio, deben entenderse de manera exclusiva como notificación de información de la empresa con el fin de integrarlas en bases de datos ante las correspondientes entidades, a partir de lo cual se derivan una suerte de obligaciones futuras de la empresa, ahora sí durante su futura fase de producción.

Así, el análisis comparado realizado en los diferentes países, contrastado con los criterios expuestos, indica que se debe considerar que la creación y constitución de empresas debe abocar de manera exclusiva los siguientes componentes:

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

- Para el caso de personas jurídicas, la expedición del documento societario, la incorporación del capital social de la empresa, los registros mercantil, tributario nacional, tributario regional y tributario local (de aplicar los tres), los registros patronales, entendidos exclusivamente como el reporte de los datos de la empresa (más no de los trabajadores), registros municipales con destino otras entidades, el registro de libros de comercio y la consecuente obtención de los números de identificación que apliquen. Por supuesto, la buena práctica debería tender hacia el mínimo de números de identificación de una empresa, de preferencia un número único de identificación.

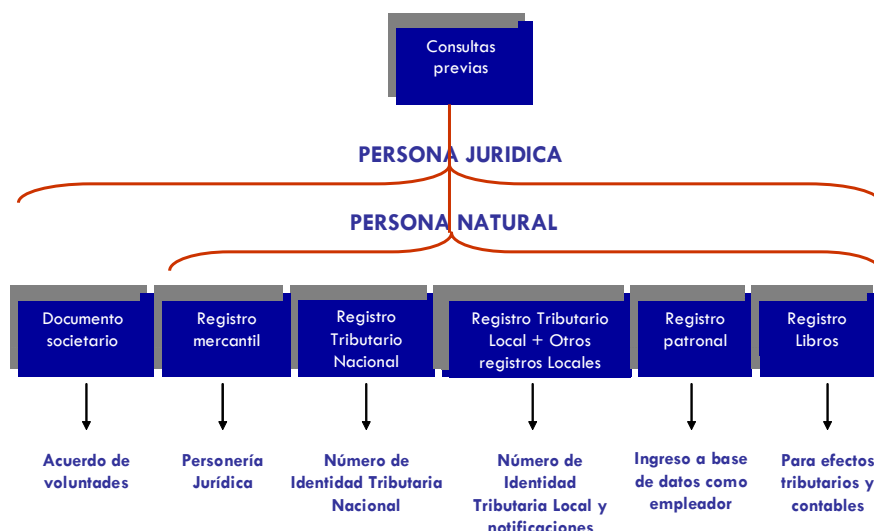
Alrededor de tales *trámites centrales* podemos considerar unos *trámites periféricos* no sustanciales pero útiles y necesarios porque condicionan la aprobación de los primeros. Por regla general, de acuerdo al trabajo de campo de la Consultoría, debemos considerar como mínimo las gestiones que tienen que ver con el uso del nombre comercial, la marca comercial, el uso de suelo, la publicación de información de creación de la empresa en medios masivos, entre otros.

Es un hecho que en muchos países el tema de licencias municipales o específicas para ejercer la actividad económica se entienden incorporadas a esta fase. Sin embargo, la Consultoría considera que no cumple ninguno de los criterios técnicos para entender que sea parte del proceso de creación y constitución de empresas y negocios.

- Ahora bien, en el caso que se trate de personas naturales, personas físicas, establecimientos de comercio y en general, todo tipo de actividad económica no ligada a las formalidades societarias, se entendería simplemente la eliminación del primer eslabón del proceso pero la secuencia tiende a mantenerse intacta a lo largo de los eslabones restantes. Esto lo podemos entender más claramente en el siguiente gráfico.

Gráfico No 1
Temas clave de creación de empresa aplicados a Persona Natural y Persona Jurídica

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión



Fuente: Construcción propia Consultoría

Para eliminar toda confusión conceptual, se propone que técnicamente hablando, se haga referencia a trámites de **creación de empresa**, expresión que puede absorber algunas otras utilizadas tradicionalmente como son constitución de empresa, empresa legalmente constituida, empresa legítimamente constituida, registro inicial de empresas, entre otras.

Vale decir también que no basta con que las empresas cumplan sus funciones de registro para considerarse legales. Menos aún deberá considerarse que una empresa está legalmente constituida cuando cumple sólo parcialmente con los registros y exigencias de esta fase, es decir, cuando sólo surte una parte de las obligaciones a su cargo. Aunque se trata de una constitución parcial, en el ámbito de la formalidad no puede haber lugar a puntos medios: *Es totalmente formal o no lo es*.

Otro criterio a tener en cuenta es que deberá tenderse a la simplificación de los trámites de "alta" **que son comunes a cualquier tipo de actividad**. En efecto, la única forma de delimitar y llegar a un consenso sobre lo que regularmente debe comprenderse como **creación**, es asumiendo que todo trámite **no general** pasa a un nivel subsiguiente de la cadena. Más tarde nos detendremos en ello con una propuesta específica de concepto sobre la materia. (Ver numeral 4.4)

4.2 Apertura de una empresa: La recomendación del estudio es lograr segmentar claramente qué separa la fase de creación de empresas de la fase de apertura. Sin esta

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

separación, resulta imposible tener la frontera que se requiere para la definición de indicadores y el cumplimiento de criterios de comparabilidad.

Empecemos por decir que, como su nombre lo indica, la apertura de una empresa se liga con lo que podríamos decir "apertura de puertas" para iniciar operaciones. Bien sea que se trate de una sociedad que inicia sus operaciones hasta un pequeño establecimiento de actividades comerciales básicas, el hecho es que cada uno debe surtir unos procesos intermedios desde el proceso en que logró protocolizar su creación y con ello, su alta en la legalidad, hasta cuando realiza su primera operación comercial formal.

Esta fase suele ser menos transaccional que la anterior y derivar en actos de mayor complejidad. En efecto, a diferencia de la fase de creación de empresas donde lo sustancial reside en la consistencia y confiabilidad de la información reportada por la empresa, el tema de protección al interés y bienestar general suele surgir con mayor fuerza en la fase de apertura de las empresas, porque ascienden preocupaciones típicas tales como ¿Es seguro el lugar donde se ejerce la actividad? ¿Cumple las condiciones higiénicas? ¿Y de seguridad e incendios? ¿Ambientales? ¿Acata las normas de uso de suelo? ¿Obedece todas las normas y regulaciones que deben garantizarse para la prestación de un servicio? ¿Viola alguna norma específica el establecimiento? ¿Ha realizado los trámites específicos propios de su actividad?

Por supuesto, todas estas preocupaciones se salen del ámbito del registro y sólo son posibles de constatar una vez la empresa se encuentre locativamente lista para iniciar operación. Sin local habilitado, por sustracción de materia es imposible la verificación de condiciones subjetivas de la actividad. Esto es justamente lo que explica que es un contrasentido exigir trámites sobre estos ítems al momento de la creación de la empresa.

La tendencia general de acuerdo a los hallazgos de la Consultoría, es que hay una conducta inercial a fusionar el concepto **Creación** con el concepto **Apertura**, en materia de regulaciones y exigencias de trámites. Con ello, se crean fuertes confusiones y se suele caer en la trampa de las verificaciones *ex ante* sobre aspectos que únicamente son susceptibles de verificar *ex post*, una vez la empresa o establecimiento ya inicia operaciones. A su vez, este es el origen de los complejos sistemas de creación de empresas en la mayoría de los países de la región, donde un proceso de creación termina inminentemente ligado a formalidades de apertura de empresas, haciendo el proceso engorroso, complejo y casi inviable de simplificar.

Para la Consultoría, debe entonces considerarse una posición técnica y contundente al respecto. La creación de una empresa, ya descrita exclusivamente como el proceso de "alta" en la legalidad es uno y el proceso de apertura de empresas es otro, correspondiente a una fase subsiguiente, donde el interesado cumple las obligaciones exclusivamente necesarias para asegurar un inicio de transacciones o servicios al público bajo condiciones de seguridad y transparencia. Cuando nos referimos a seguridad y transparencia, hacemos alusión a la necesidad de que el Estado

salvaguarde los intereses generales y pueda dar parte de tranquilidad que ese nuevo negocio no expone al público, no pone en riesgo la seguridad e integridad de las personas o empresas con las cuales realiza operaciones y realiza transacciones limpias (con previsiones que impidan evasión de impuestos, fraudes, lavado de activos, por ejemplo). La numeración de facturas es un típico ejemplo de los trámites que buscan esta transparencia y seguridad tributaria en las transacciones. Trámites como la refrendación de facturas, legalización en temas complementarios como pueden ser utilización de espacio público, otorgamiento de licencias/habilitaciones/permisos especiales de funcionamiento, son susceptibles de considerarse como parte de la apertura de empresas.

El estudio Doing Business -como ya se demostró- involucra uno y otro componente en las mediciones de los países, es decir, tanto *creación de empresas* como *apertura de empresas*. Esa es la razón que explica las diferencias entre los resultados entre este reporte y los resultados que cada uno de los países referencia sobre sus propios programas de simplificación.

4.3 Formalización de Empresas: La acepción de formalización de empresas es vital para la claridad que se busca con el presente estudio. En términos generales, se encuentra que todos los países-objetivo hablan de modo directo o indirecto de la formalización de empresas como parte de los logros y/o resultados esperados, vía la implementación de las estrategias de simplificación de trámites.

Por supuesto, esto tiene un efecto directo a nivel de lo que pueden ser los alcances, actividades, resultados e impactos finales de la reforma financiada. Para el presente estudio, en aras de la consistencia de conceptos, debe hablarse de formalización de empresas exclusivamente en lo que tiene que ver con la integración de unidades productivas que ya operan subterráneamente *total o parcialmente*, y que deben ser incorporadas a la economía formal. En estricto rigor, con un proceso de formalización no se buscará asegurar obligaciones ni trámites distintos a los previstos en la creación y constitución de nuevas empresas. Es decir, formalizar una empresa no es otra cosa que lograr que una unidad económica informal surta el trámite de **creación de empresa**.

En la práctica, la importancia de la separación conceptual radica en la necesidad de imprimir una visión estimuladora en las estrategias de simplificación, de tal modo que se haga atractivo el proceso, tanto como para impulsarlo a dar el salto a la legalidad. Adicionalmente, porque sin duda deberán entrar a medirse en forma diferente: Una cosa será cómo medir cuántas nuevas empresas se han creado y otra distinta, a medir por fuentes distintas, cuántas empresas informales dieron el salto a la formalidad.

4.4 Regularización de empresas: Para efectos del presente estudio, se considera pertinente separar los trámites que son de naturaleza general y común a cualquier tipo de actividad y que resultan obligatorios para la creación y constitución de empresas vs. trámites complementarios de naturaleza específica que surgen en etapas subsiguientes, derivados de obligaciones complementarias al "alta" de las empresas o específicas según el tipo de actividad.

A fin de ilustrar lo anterior recurramos a un ejemplo: Una empresa turística puede estar creada y haber cumplido sus trámites básicos en la materia pero su actividad específica la lleva a considerar la gestión de permisos de operación turística o pago de aportes parafiscales previos. No se puede considerar que sea un trámite de creación transversal, porque es específico y exclusivo a esta actividad.

Para efectos de la fundamentación de la propuesta de monitoreo, bautizaremos a estas fases como **regularización** de empresas, entendiendo que bien pueden estar creadas oficialmente pero deben surtir fases complementarias para entender normalizadas integralmente sus obligaciones ante la administración pública.

Es casi imposible que una estrategia de simplificación asegure respuestas a todas las especificidades de actividades productivas, por lo que la manera de segmentar y focalizar los esfuerzos será entonces entender que la parte general se surte a través de un proceso de creación de empresas común a cualquier tipo de actividad y la parte específica se surte a su vez a través de un proceso de regularización que es propio de cada actividad y que converge con el primero para la plena condición de operación de la empresa. (Esta especificidad se observa más claramente en el Gráfico No 2 Eslabón Regularización)

4.5 Operación legal de las empresas: Por último, es útil aclarar el alcance de esta acepción, que también suele salir a superficie en los diferentes conversatorios. Tal vez para ello es clave aclarar que una cosa es legalizar la empresa y otra muy diferente legalizar la operación de la empresa. La primera debe entenderse surtida con el cumplimiento del proceso de creación, la segunda deberá considerar que la *legalización de la operación de una empresa* se traslada por obvias razones a la fase de producción de esa unidad de negocio, a través del acatamiento de todas las obligaciones que le asisten, una vez cuenta con puertas abiertas para operar.

Los ejemplos típicos que podemos citar aquí es el pago de impuestos, la vinculación legal y pago de aportes de los trabajadores, el acatamiento permanente de las normas y regulaciones que aplican a la actividad económica, la notificación de todo tipo de mutación en los registros sobre la actividad productiva, la actualización de los libros de comercio ya registrados en la etapa de creación etc. De algún modo, se podría decir que la operación legal de las empresas es algo que se genera en el día a día, pues se trata de condiciones de carácter permanente que están bajo la responsabilidad del empresario, que son subjetivas y adicionalmente, son posibles de verificación en un momento y espacio determinados.

En este caso, por lo general estamos hablando que el papel de la administración pública, más que la imposición de un trámite, es la vigilancia constante de las empresas a través de visitas e inspecciones eficaces, a fin de verificar permanentemente que cumplen lo exigido para su actividad y se encuentran al día en sus obligaciones (bien sean patronales, fiscales, sanitarias, seguridad, ambientales, etc.)

CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES EMPRESARIALES

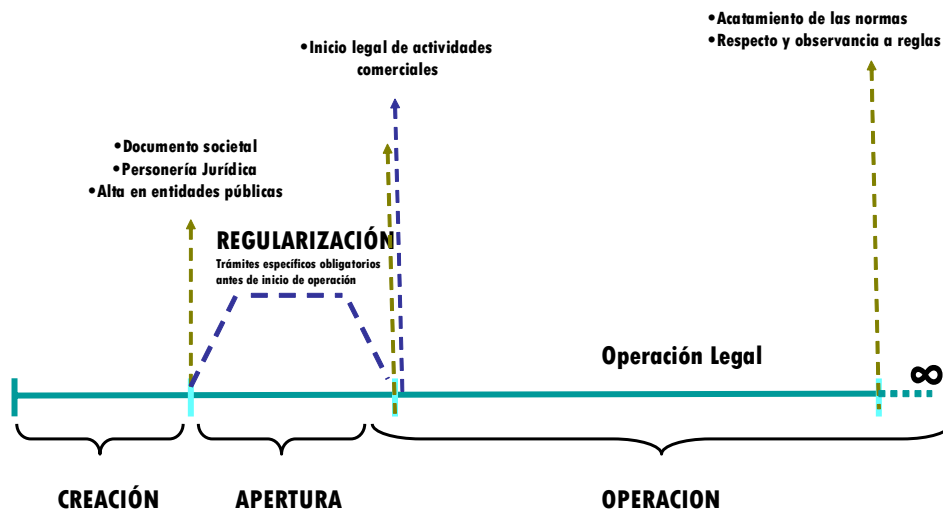
Versión 3.0 para la discusión

Nótese la diferencia entre este planteamiento y el componente transaccional de un trámite, pues mientras la obligación del empresario frente a un proceso de creación de empresa se realiza a través de una solicitud expresa a la administración pública, en este caso estamos hablando que la carga se encuentra en cabeza de la administración, quien deberá demostrar que la empresa no cumple, para no considerarla una empresa que opera legalmente.

Este hecho es el que de algún modo deslegitima la arraigada figura de las licencias, patentes, habilitaciones, permisos que por regla general, las autoridades han venido imponiendo a las empresas, como medio de prueba del cumplimiento. Aunque este tema se planteará con mayor claridad más adelante, queda desde ya trazada la argumentación en cuanto que es un contrasentido exigir trámites y pedir pruebas físicas sobre situaciones que solamente son susceptibles de probar con visitas directas y no a través de solicitud de trámites a cargo del interesado.

Para entender más claramente la dinámica de los cuatro conceptos centrales propuestos, se presentan los siguientes Gráficos:

Gráfico No 2
Conceptos clave sobre trámites de empresa



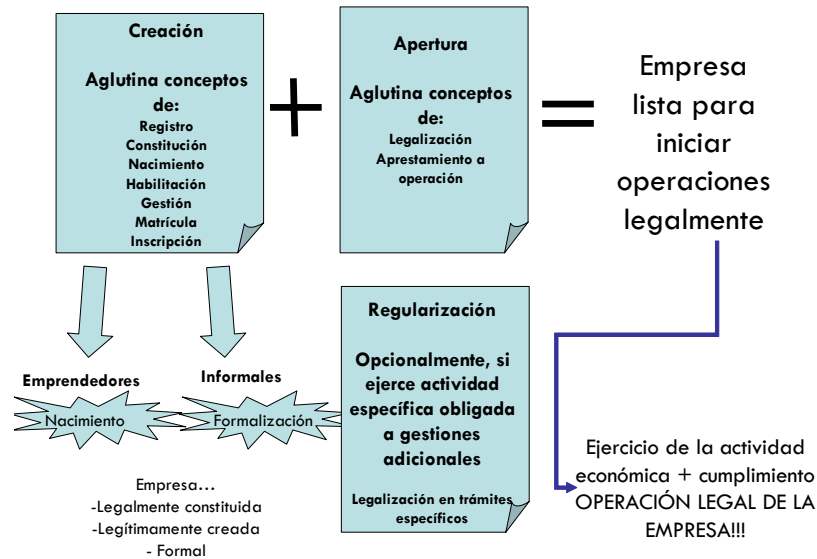
Fuente: Construcción propia Consultoría

Gráfico No 3
Efecto de legalidad en empresas

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EMPRESARIALES

Versión 3.0 para la discusión



Fuente: Construcción propia Consultoría

5. Lineamientos para la intervención con estrategias de simplificación

A estas alturas del documento, queda la claridad que estamos hablando de cosas distintas cuando se trata de simplificación de **creación**, **apertura**, **regularización** y **operación** de empresas. Ahora bien, la Consultoría opta por anticipar algunos aspectos que a su juicio, deben ser tenidos en cuenta cuando se abordan en una estrategia de simplificación uno u otro componente.

Cuadro No 10
Modelo de intervención de trámites

FASE	RESPONSABILIDAD DEL INTERESADO	RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	OBJETIVO DE UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACIÓN	ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACIÓN	RESULTADO ESPERADO
Creación de empresas	Prevenir futuros conflictos de su negocio con normas. Notificar a la administración pública la configuración y puesta en operación de su actividad	Recepcionar la información, confrontar su validez y activar los procesos de control ex post	Facilitar el ingreso de nuevas unidades empresariales o informales a la economía	Configuración de Ventanillas Únicas	Reducción de tiempos Reducción de costos Mayor número de empresas formales Menor informalidad
Apertura de empresas	Cumplir con obligaciones y normas que rigen la actividad. Asegurar pleno acatamiento de	Verificar <i>in situ</i> que el establecimiento reúne requisitos y cumple condiciones definidas por normas.	Reducir al máximo trámites y centrar el proceso en un eficiente control ex post.	Eliminación de trámites	Mayor cumplimiento de las normas por los particulares. Mayor fortalecimiento

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

FASE	RESPONSABILIDAD DEL INTERESADO	RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	OBJETIVO DE UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACIÓN	ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACIÓN	RESULTADO ESPERADO
	reglas que aplican específicamente a la actividad.				de procesos de control. Creación de cultura de respeto a normas vía autocontrol, no trámites.
Regularización de empresas	Gestionar obligaciones complementarias posteriores a creación de empresas, según su tipo de actividad pero necesarias para inicio de operación.	Resolver solicitudes de los interesados y activar procesos de control <i>ex post</i>	Simultaneidad de este componente con creación de empresas.	Indexación gradual a modelos de ventanillas únicas de creación de empresas	Empresas que cumplen integralmente con obligaciones generales y específicas antes de entrada en operación o durante la operación misma.
Operación legal de empresas	Cumplir periódicamente con todo tipo de obligaciones patronales, fiscales, laborales, de actualización de información y acatamiento de normas (por lo general sanitarias, ambientales, de seguridad, uso de suelo)	Vigilar de manera permanente a través de procesos <i>ex post</i> el cumplimiento de toda obligación. Como se trata de procesos que tienden a vencimientos, son procesos cíclicos de vigilancia y control	Concentración del empresario en cumplimiento de la norma y de la entidad pública, en un eficiente control <i>ex post</i>	Eliminación de trámites. Integración de flujos de información de creación de empresas con procesos de vigilancia a la operación de empresas	Empresas que respetan normas y aseguran su observancia permanente. Mayor eficiencia del control Protección del interés general. Mayor recaudo de tributos. Competencia leal entre empresas.

Fuente: Construcción propia Consultoría

Nótese de todo lo anterior, que cualquiera de las fases es susceptible de incorporarse a una estrategia de simplificación, siempre que se aborde con suficiente claridad objetivos que se persiguen, alcances que se esperan y resultados finales que se deben entregar. Para la Consultoría, existen síntomas que evidencian la forma como ejecutores, financiadores, entidades involucradas, etc., han generado un abordaje caótico de estos componentes. Podemos resumir los principales factores en los siguientes:

- Pérdida de foco: Las entidades se desvían fácilmente del objetivo originalmente trazado. Los estudios técnicos que se han contratado, al no contar con esta precisión, en vez de centrar la discusión han tendido a ampliarla.

- Insuficiencia de recursos: ¡No es lo mismo allegar recursos para una fase que para abordar simultáneamente dos o tres de ellas! Cada una trae consigo un nivel de complejidad y una demanda específica de recursos para financiar su implementación.

En ese sentido, los proyectos han tendido a pedir cooperación internacional para un alcance X pero han terminado en un alcance Y, lo cual hace que los recursos terminen siendo limitados. Concomitantemente, esto lleva a la pérdida de calidad de los resultados originales o a renuncia de parte de ellos por absorber nuevos resultados como compromiso. La gravedad del asunto probablemente estriba en que a la postre, no se cumple con el objetivo original ni con el objetivo secundario satisfactoriamente.

- Imposibilidad de compartir experiencias de proyectos sobre fundamentos comunes: Uno de los objetivos centrales del BID es llegar a un sano ejercicio de comparabilidad de proyectos. Sin embargo, el hecho de confundir los límites entre diferentes eslabones de la formalidad, conlleva a crear trámites-objetivos diferentes por país e incluso, diferentes entre proyectos de un mismo país.

Para terminar, el estudio no puede dejar pasar por alto esta oportunidad para trazar un *deber ser* sobre el proceso de creación de empresas, en donde el BID cuente con un concepto único que todos los organismos ejecutores adopten como propio para efectos de la formulación y ejecución de proyectos de simplificación de trámites.

Esto puede ser de gran utilidad en la medida que:

- Crea un núcleo común de trámites entre todos los proyectos, independientemente del país.
- Genera una línea técnica que orienta la formulación de los proyectos y evita traspasar los límites de las fases.
- Permite la comparabilidad real sobre aspectos que en efecto, sean susceptibles de parangón.
- Facilita una tarea desregulatoria esencial, en la medida que permite a cada país identificar los aspectos que aún teniendo fundamento legal, desbordan los límites de creación de empresas.
- Traza una visión de simplificación inspiradora y aleccionadora para todos los proyectos.

6. ¿Qué es entonces el proceso de creación de empresas?

El proceso de creación de empresas debe entenderse como la primera fase de relacionamiento de las empresas con la administración pública. A través de ella, el emprendedor o informal accede a la economía formal a partir de un proceso transaccional donde éste notifica a la administración pública de su existencia y genera el *alta* en todos los sistemas de registro asociados. La fase transaccional se genera a través de un trámite, que conlleva a una relación inevitable de solicitud/respuesta de empresario/administración pública respectivamente.

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

7. ¿Qué debe involucrar un proceso de creación de empresas?

Bajo una lógica de simplificación, es necesario segmentar el concepto que hasta el momento se ha venido manejando en materia de creación de empresas. Aunque aún permanecen en la conciencia colectiva de las personas, en las costumbres de la administración pública y en la normatividad misma muchas de las prácticas de usanza en otras décadas e incluso siglos, en la nueva perspectiva de la simplificación deben ser revaluadas incluso hasta su abolición.

A continuación se presenta una tabla que resume los trámites típicamente considerados de creación de empresa vs. los trámites que realmente deben ser parte del proceso.

Cuadro No 11
Relación trámites típicos de creación de empresa vs. trámites propuestos

TRÁMITES COMUNES DE CREACION DE EMPRESA EN LA REGION	ANÁLISIS FRENTE A UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACION	NIVEL DE INTERVENCION	RECOMENDACION TÉCNICA		
			EXCLUSION DEL ALCANCE CREACIÓN	INTEGRACIÓN AL ALCANCE CREACION Y PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE
1. Apertura de cuenta y depósito de capital social	Algunos países solo sugieren la apertura de cuenta, otros obligan al depósito y permanencia del capital social en la cuenta y otros solamente sugieren pero no verifican las dos cosas. En estricto sentido: No es un trámite porque es una relación de particular a particular. En visión práctica, no asegura por sí mismo el cumplimiento del objetivo de protección de acreedores.	Eliminación			X
2. Gestión de nombre comercial	Se conoce como homonimia, registro de nombre entre otros. Es útil en cuanto garantiza que no existan dos nombres de empresa iguales. A veces está ligado a reservas previas de nombre o a procesos formales de adquisición del derecho de uso del nombre.	Debe permanecer como uno de los aspectos a integrar a los modelos de simplificación. La tendencia debe ser a lograr constituirlo en consulta libre más que en trámite regulado.		X	
3. Gestión de marca	Este tema es clave en la medida que una futura empresa que no se asegure que el nombre previsto no está registrado como marca por otra empresa, puede incurrir por ignorancia en usurpación de marca y denuncias de terceros.	Debe permanecer como aspecto a incorporar a los modelos de simplificación. Al igual que el caso anterior, debe tender a habilitarse como una consulta abierta más que a un trámite regulado.		X	
4. Gestión de uso de suelo	Dependiendo de la regulación de cada país, en este aspecto se pueden abordar desde sencillas consultas informativas de	Debe permanecer como uno de los aspectos a incorporar en el modelo de simplificación. Sin embargo, debe ser		X	

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

TRÁMITES COMUNES DE CREACION DE EMPRESA EN LA REGION	ANÁLISIS FRENTE A UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACION	NIVEL DE INTERVENCION	RECOMENDACION TÉCNICA		
			EXCLUSIÓN DEL ALCANCE CREACIÓN	INTEGRACIÓN AL ALCANCE CREACION Y PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE
	uso de suelo de las empresas hasta complejos procesos de aprobación previa antes del registro de la empresa. Suelen llamarse informativos, permisos, licencias, patentes, certificaciones, conceptos, viabilidades, usos conformes de uso de suelo, entre otros.	habilitado como una consulta abierta más que como un trámite con la salida formal de un documento. Aunque requiere un nivel de elaboración mayor que las consultas anteriores, la visión de proyectos de simplificación debe ser configurar sistemas de información que permitan consultas abiertas y en tiempo real sobre la posibilidad de establecer un negocio determinado en una dirección específica de la ciudad.			
5. Suscripción de documentos societarios	Todos los países de la región prevén la existencia de documentos societarios que dan vida jurídica a la empresa. Suelen llamarse documentos de constitución, minutas de constitución, minutas de escrituras públicas entre otros. Costa Rica prevé la existencia de la sociedad de hecho. Es necesario por cuanto configura el documento que es mutuo acuerdo entre los socios y expresa la voluntad y responsabilidad de la sociedad frente a los actos mercantiles. En buena parte de los países obligan a una intermediación de esta tarea en cabeza de abogados o contadores para surtir el proceso ante notarios, escribanos o semejantes. En otros tantos, es voluntario el uso del intermediario.	La tendencia debe ser a máxima simplificación del proceso, estandarización de contenidos de documentos societarios y eliminación de la intermediación obligatoria.		X	
6. Protocolización de escritura pública	Con diferentes niveles de formalidad, en todos los países de la región se genera la obligatoriedad de elevar escritura pública de constitución de la empresa. Colombia es el país que registra el avance más notorio en la región, al concebir la figura de sociedades sin obligación de escritura pública notariada.	En una visión de simplificación es posible considerar la generalización de la figura utilizada por Colombia, haciendo así más fácil y menos costoso el proceso de creación en determinados tipos y magnitud de sociedades. Como mínimo, se debe lograr que los proyectos como efecto de la		X	

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

TRÁMITES COMUNES DE CREACION DE EMPRESA EN LA REGION	ANÁLISIS FRENTE A UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACION	NIVEL DE INTERVENCION	RECOMENDACION TÉCNICA		
			EXCLUSIÓN DEL ALCANCE CREACIÓN	INTEGRACIÓN AL ALCANCE CREACION Y PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE
		simplificación del proceso y bajo principio de buena fe, logren la eliminación de intermediación obligatoria en el proceso.			
7. Registro mercantil	Bien sea que se trate de sociedades o actividades comerciales, por regla general en la región existe el registro mercantil, bien sea administrado directamente por el Gobierno o entregado a particulares con delegación de funciones públicas registrales. En algunos casos obligan a registro mercantil o registro civil. El trámite tiene sentido porque en efecto logra seguridad jurídica de las transacciones comerciales.	Debe propender por la máxima virtualización del proceso, con el mínimo de documentos y formalidades exigibles al momento de la solicitud, bajo la presunción de buena fe del interesado. Por otro lado, resulta deseable que los procesos de simplificación aseguren calidad en datos del registro a partir de integración de flujos de información con otras entidades y la modernización de los sistemas de registro, muchos de los cuales en la región se administran de modo manual.		X	
8. Inscripción del establecimiento de comercio de la empresa	El establecimiento de comercio de modo general, se entiende como el conjunto de bienes y servicios dispuestos en un espacio físico determinado para ejercer una actividad comercial. En algunos países obligan al registro de ese establecimiento en algún sistema, en otros se asimila a la inscripción municipal. Es un trámite de utilidad porque en efecto, genera los mismos valores agregados del registro de la sociedad en cuanto a la seguridad jurídica de las transacciones.	Debe permanecer y ser objeto de una intervención semejante al punto anterior a nivel de virtualización, máxima eliminación de requisitos, mejoramiento de confiabilidad de datos y modernización de la gestión. Por regla general suelen estar bajo la misma entidad responsable del registro mercantil, caso en el cual la intervención está asegurada. De no ser así, debe asegurarse la tarea paralela en la entidad responsable de este último registro.		X	
9. Registro de libros de comercio	La mayoría de países exigen la refrendación, inscripción o sello de libros de comercio a utilizar por la sociedad o la actividad comercial. Es un trámite de utilidad, en cuanto es la garantía de autoridades tributarias y de la administración pública, sobre la información contable, operaciones y actuaciones de la empresa.	Si bien el registro de libros da garantía de control, no lo asegura per se. La simplificación debe apuntar a la máxima virtualización del proceso y la reducción de documentos y formalidades innecesarios. La mejor práctica actualmente permite la compra de los libros en los sitios que realizan el registro.		X	
10. Registro tributario nacional/provincial	Es un trámite básico del proceso de creación de empresa, porque da	La propuesta de los proyectos de simplificación debe		X	

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

TRÁMITES COMUNES DE CREACION DE EMPRESA EN LA REGION	ANÁLISIS FRENTE A UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACION	NIVEL DE INTERVENCION	RECOMENDACION TÉCNICA		
			EXCLUSIÓN DEL ALCANCE CREACIÓN	INTEGRACIÓN AL ALCANCE CREACION Y PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE
	nacimiento a la vida tributaria de la nueva organización, bien en el orden nacional o provincial (en regímenes federales). Cumple una función determinante que condiciona la asignación del número de identificación tributaria que referencia de modo individual al contribuyente.	apuntar a la máxima facilitación del proceso de registro, su integración al proceso de ventanilla única, la eliminación de documentos y exigencias improcedentes a este nivel y la presunción de buena fe del interesado, dando respuesta ágil a la solicitud.			
11. Registro tributario municipal	Al igual que el tema tributario nacional/provincial, el registro tributario municipal es vital para el nacimiento de la nueva empresa en las bases de datos municipales, que suelen recaudar impuestos y gravámenes por ejercerlas. Es un trámite útil que no tiene debate de pertinencia porque los criterios de inscripción tributaria municipal difieren de los del orden nacional/provincial y en esa medida, se deben gestionar de modo independiente.	La propuesta de los proyectos de simplificación debe apuntar a la máxima facilitación del proceso de registro municipal, su integración al proceso de ventanilla única, la eliminación de documentos y exigencias improcedentes a este nivel y la presunción de buena fe del interesado, dando respuesta ágil a la solicitud.		X	
12. Registro patronal	En la mayoría de los países la configuración de un registro patronal nace del proceso de inscripción oficiado por la empresa interesada ante las autoridades laborales del país. Es un proceso útil porque permite determinar los aportantes a los diferentes sistemas de seguridad social y futuros responsables de empleados. La mayoría de los países tienen la figura y algunos de ellos generan como resultado un número de identificación patronal, distinto al tributario nacional, tributario municipal y mercantil.	Los proyectos de simplificación deben propender por la máxima integración de esta obligación al proceso único de la ventanilla, con el mínimo de documentos y formalidades. Como hemos mencionado, los registros deben operar sobre el máximo principio de buena fe del peticionario. Al estar integrado al proceso único, se hace transparente para el interesado y se convierte más que en un trámite adicional, en un flujo de información entre entidades para alimentar sus sistemas. La buena práctica debería ser buscar la creación de un número de identificación único.		X	
13. Inscripción de trabajadores y expedición de pólizas de seguros de los	No es tan frecuente, pero suele emerger este trámite en algunos de los proyectos de la región. Aparentemente	Este tema no debe ser considerado dentro de los alcances de los proyectos de	X		

Consultoría de Apoyo a los Proyectos de Simplificación Administrativa para Pymes - Sistema de Monitoreo

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

TRÁMITES COMUNES DE CREACION DE EMPRESA EN LA REGION	ANÁLISIS FRENTE A UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACION	NIVEL DE INTERVENCION	RECOMENDACION TÉCNICA		
			EXCLUSIÓN DEL ALCANCE CREACIÓN	INTEGRACIÓN AL ALCANCE CREACION Y PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE
trabajadores.	buscan asegurar la formalización de la vinculación de los trabajadores y la protección de sus derechos ex ante a la operación de la empresa. Desde el punto de vista técnico de simplificación, no es un trámite que proceda al momento de la creación porque bien puede registrarse una empresa sin trabajador alguno vinculado. Así, perfectamente puede pasar que entre el registro de una empresa y su inicio de operaciones pase un lapso X de tiempo. Obligar a tener resuelto este tema en la fase de creación es un contrasentido e invita al empresario a engañar a la administración con información ficticia.	simplificación de creación de empresa. De ser obligatorio en la regulación de determinado país como requisito de creación, la propuesta debe apuntar a su eliminación y reforma jurídica del caso. Puede ser un tema que se considere dentro de proyectos que aborden los trámites de operación de las empresas, tomando en cuenta que la vinculación/despido de trabajadores es una situación del día a día de las empresas imposible de definir al momento de la creación.			
14. Permisos de funcionamiento	Suelen conocerse en la región con diferentes acepciones como habilitaciones, permisos, licencias, certificaciones, resoluciones, patentes de funcionamiento. Adicionalmente, existe una tendencia a condicionar tales permisos al registro municipal y más grave aún, al vencimiento anual. Esto significa que cada empresa en el nivel municipal en realidad nace por un año y debe repetir todo el circuito indefinidamente hasta el día de su cierre. Otro factor que agrava el problema es que los permisos por regla general, se están atando a visitas de inspección directa a los establecimientos o empresas, dando lugar a largos tiempos de respuesta. Adicionalmente, se han constituido en el mecanismo de recaudo de impuestos de operación, más no de creación de las empresas, lo que a juicio de las administraciones justifica el vencimiento anual. Las patentes se han convertido así gradualmente en un mecanismo de fiscalización/recaudación más que de control a	Este aspecto requiere una intervención decidida de los proyectos de simplificación. No debe existir iniciativa alguna ni destinación de recursos a hacer eficiente esta figura que en contrario, debe desaparecer. Se debe asegurar que todo proyecto de simplificación: - Elimine los permisos de funcionamiento como requisito previo a la creación y/o apertura, operación de la empresa y por sustracción de materia, las renovaciones mismas. - Homologue esta obligación al registro tributario municipal. - Centre la atención de las autoridades municipales en un control ex post activado a partir del registro tributario municipal más que a la gestión de un trámite que en la práctica, es una mera formalidad. - Deslique el proceso de			X

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

TRÁMITES COMUNES DE CREACION DE EMPRESA EN LA REGION	ANÁLISIS FRENTE A UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACION	NIVEL DE INTERVENCION	RECOMENDACION TÉCNICA		
			EXCLUSIÓN DEL ALCANCE CREACIÓN	INTEGRACIÓN AL ALCANCE CREACION Y PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE
	cumplimiento de normas de los establecimientos. El efecto directo es la carga de todo tipo de cobros al momento de su primera expedición o las renovaciones posteriores, haciendo inaccesible el proceso para las pequeñas unidades productivas.	registro de empresas de procesos de recaudos de impuestos propios de la operación de las empresas. - Constituya las Ventanillas Únicas como puntos de información y asesoría anticipada al comerciante sobre las obligaciones ex post que tiene bajo su responsabilidad. - Asegure la eficiencia y eficacia de los procesos de control ex post a través de cuerpos de inspección idóneos y modernos en los municipios.			
15. Aprobación de facturas	Suele denominarse aprobación/solicitud de resolución/refrendación o sello de facturas. Este trámite es pertinente en la medida que asegura el control tributario de las actividades de una empresa, evitando evasión y fraude a fiscos nacionales. Sin embargo, no puede considerarse un trámite de creación de empresas por dos razones: La obligación de la emisión de facturas numeradas será por regla general, para los casos de un grupo de empresas que cumplen topes/condiciones mínimas previstos en los regímenes tributarios de cada país, segundo, el trámite será obligatorio para el momento que la empresa vaya a realizar su primera transacción. En ese sentido, es asincrónico al proceso de creación de empresa.	No debe considerarse dentro del alcance de aquellos proyectos de creación de empresas. Si se trata de proyectos cuyo alcance llega hasta apertura de empresas, debe intervenir, contemplando la máxima facilitación del proceso a partir de la virtualización de la solicitud, eliminación de formalidades improcedentes y respuesta inmediata a través de plataforma de sistemas adecuadas, en medios seguros.	X		
16. Conceptos sanitarios y de higiene 17. Conceptos de incendios y seguridad de bomberos 18. Conceptos de fumigación 19. Conceptos ambientales 20. Conceptos de uso de espacio público	En general, todas estas obligaciones y trámites resultan contradictorias de exigir a altura del proceso de creación de empresas. Por un lado, tal y como se ha argumentado en otros apartes, puede suceder que el establecimiento no abra operaciones una vez creado sino que transcurra X tiempo para ello. Segundo lugar, sin lugar	En el marco de la simplificación estos conceptos deben desaparecer como práctica. No deben existir estrategias de simplificación orientadas a hacer eficientes las licencias y conceptos del caso, por ser conceptualmente improcedentes e improductivas.			X

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

TRÁMITES COMUNES DE CREACION DE EMPRESA EN LA REGION	ANÁLISIS FRENTE A UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACION	NIVEL DE INTERVENCION	RECOMENDACION TÉCNICA		
			EXCLUSIÓN DEL ALCANCE CREACIÓN	INTEGRACIÓN AL ALCANCE CREACION Y PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE
	físico que visitar es imposible emitir conceptos. En tercer lugar, es un contrasentido emitir conceptos o certificaciones sobre la base de situaciones que se cumplen en el día a día. No son derechos adquiridos sino condiciones cumplidas en ese momento y ese lugar. Cualquiera de las condiciones atadas a tales conceptos es tan cambiante que es imposible certificarla. Pese a ello, la gran mayoría de los países mantienen esta práctica dentro de las regulaciones, exigiendo al momento de la creación de la empresa la solicitud de tales conceptos y emitiendo como resultado, resoluciones, certificados, diplomas, constancias con vigencias de un año, renovables por lo general. Paradójicamente, pese a su inutilidad, suelen ser los que generan una mayor carga de costo y tiempos, pues los municipios cobran por las visitas y los certificados pero por limitaciones de personal, tardan en programarse y emitir la respuesta a la viabilidad de ejercer la actividad. Aún cuando se postergue el proceso de certificaciones a la fase operativa, técnicamente es una incongruencia.	Por un lado deben desligarse tanto del proceso de creación como de apertura de empresas. Por otro lado, debe desaparecer como trámite a cargo del interesado y por sustracción de materia, los cobros, tiempos y documentos asociados. No deben trasladarse a las fases operativas de la empresa, porque aún así continúan siendo inútiles e improductivos. Las Ventanillas Únicas deben cumplir un papel informativo, asesor y de prevención para el futuro cumplimiento de los empresarios. Actuarán bajo principio de buena fe. Debe generarse un modelo de inspección y vigilancia eficiente que in situ, constata el cumplimiento de las condiciones. No debe haber lugar a expedir documento alguno como resultado de las visitas. El control debe ser por regla general, ex post, oficioso, permanente y aleatorio sobre las actividades, según el riesgo.			
20. Publicación de actos en diarios	No aparece como regla general en todos los países pero es una formalidad que es exigida en algunos de ellos. Se entiende que es un tema que ayuda a la publicidad y transparencia de la iniciativa de agentes privados.	Ante normatividades que la hagan exigible, es recomendable analizar alternativas de agilización y virtualización de la publicidad de los actos, con reducción de costos correspondientes.		X	
21. Certificados de no deuda con tributos nacionales/municipales	Es la típica práctica de condicionar la apertura de un negocio a comprobación de temas tributarios que son hechos cumplidos. No es una práctica sana porque el empresario cumplidor de su deber se ve	Los proyectos de simplificación deben propender por la eliminación de este documento y formalidad de la fase de creación de empresas. Debe ser un flujo de			X

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

TRÁMITES COMUNES DE CREACION DE EMPRESA EN LA REGION	ANÁLISIS FRENTE A UNA ESTRATEGIA DE SIMPLIFICACION	NIVEL DE INTERVENCION	RECOMENDACION TÉCNICA		
			EXCLUSIÓN DEL ALCANCE CREACIÓN	INTEGRACIÓN AL ALCANCE CREACION Y PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE
	sometido a una carga que le aplica exclusivamente al evasor. Adicionalmente la buena práctica indica que lo que procede es un proceso de validación interna entre entidades más que un trámite a cargo del interesado para obtener información que reposa en la misma administración.	validación sobre solicitudes ya cursadas, que se realiza en el back office del proceso y no como carga del petitionerio. Esto garantiza trato justo a los contribuyentes cumplidos y mayor confiabilidad de la información.			
22. Pago de derechos impuestos/tasas asociados a trámites de creación de empresas	Suele suceder que los países imponen determinadas cargas o tasas aplicables al trámite de creación de empresas. Consideraremos por fuera de este alcance los impuestos que no están directamente relacionados con el trámite sino que son pagos anticipados a futuros impuestos. Esto se explicará más adelante. Son de diferente naturaleza, van desde pagos de tasas por las visitas a efectuar, pago de impuestos al registro mismo hasta otras modalidades más excepcionales.	La propuesta de simplificación debe apuntar a: - Configuración de un pago único para los derechos, cobros, impuestos y tasas que procedan. - Abolición de cobros de trámites que no deben existir. - Eliminación de cualquier cobro anticipado de cargas propias de la operación de la empresa, bajo el criterio que al no haber operado, no ha causado la obligación		X	

Fuente: Construcción propia Consultoría

Se han mencionado solamente los tópicos que tienen mayor tendencia de aparición, pero algunos de los trámites excepcionales que algunas regulaciones de país están considerando en el proceso de creación de empresas y que deben tender a su eliminación son:

- Afiliación obligatoria a Cámaras sectoriales.
- Declaraciones de solvencia económica y laboral
- Pago de impuestos de operación de empresas anticipados, tales como cobros anuales anticipados de impuesto de industria y comercio, típico caso en varios países.
- Renovaciones de certificaciones, inscripciones y licencias
- Declaraciones juradas de empadronamiento/residencia

8. ¿Qué debe comprender un proceso estándar de creación y constitución?

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

Como resultado de todo lo anterior la Consultoría se permite proponer la adopción del siguiente alcance exclusivo del núcleo creación de empresas para todos los proyectos de simplificación que se financien con recursos de asistencia técnica del FOMIN.

Cuadro No 12
Propuesta final de alcance de creación de empresa

ITEMS	DESCRIPCION	CONTENIDO	PERSONAS NATURALES/FÍSICAS	PERSONAS JURÍDICAS
CAPITAL SOCIAL	DECLARACION Y DEPOSITO DE CAPITAL SOCIAL EN CUENTA	Apertura de cuenta Certificación de capital social		X
CONSULTAS	CONSULTAS BÁSICAS QUE GARANTIZAN LA VIABILIDAD Y SEGURIDAD DELA DECISION DE EMPRESA	Consulta de nombre Consulta de marca Consulta de uso de suelo	X	X
DOCUMENTOS DE LA SOCIEDAD	DOCUMENTOS DE MINUTA DE SOCIEDAD	Suscripción de la minuta, bien sea a nivel de documento público o documento privado		X
	PROTOCOLIZACION DE ESCRITURAS PUBLICAS	Elevación del documento de la sociedad a escritura pública. Excepcionalmente (caso Colombia y Costa Rica) protocolización como documento privado o sociedad de hecho.		X
REGISTROS PÚBLICOS	REGISTRO MERCANTIL	Comprendiendo el registro, pago de derechos y obtención de certificados finales de constitución como persona jurídica.	X	X
	REGISTRO DEL ESTABLECIMIENTO	Comprendiendo el registro, pago de derechos y obtención de documentos que acreditan la existencia del establecimiento comercial	X	X
	REGISTRO DE LIBROS DE COMERCIO	Comprendiendo la adquisición, registro, pago, entrega de libros de comercio debidamente avalados y certificados, según el tipo de empresa.	X	X

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión

	REGISTRO TRIBUTARIO NACIONAL/PROVINCIAL	Comprendiendo la alimentación de la base de datos tributaria correspondiente, la obtención del número de identificación tributaria y la certificación de la condición tributaria de la empresa para su operación	X	X
	REGISTRO TRIBUTARIO MUNICIPAL	Comprendiendo la alimentación de base de datos tributaria municipal, obtención del número de identificación tributaria municipal y certificación de condición tributaria de la empresa para su operación.	X	X
	REGISTRO PATRONAL	Comprendiendo la alimentación de la base de datos exclusivamente con los datos de la empresa como patrono futuro empleador, hasta la obtención del número de identificación patronal (si aplica) y la certificación de la condición patronal de la empresa, como base para su operación.	X	X
IMPUESTOS Y PAGOS	DERECHOS DE TRÁMITES (NOTARIALES, DE REGISTRO, PUBLICOS NACIONALES, PUBLICOS MUNICIPALES) IMPUESTOS APLICABLES A CREACIÓN DE EMPRESAS (IMPUESTOS SOBRE REGISTRO DE DOCUMENTOS NOTARIALES, ESTAMPILLAS, ENTRE OTROS)	Comprendiendo la máxima reducción del costo del proceso, vía simplificación de trámites y formalidades, eliminación de cobros de formularios por virtualización del proceso, integración de procesos de liquidación y recaudo de pagos, generación de pagos únicos y certificación de pago correspondiente.	X	X

Fuente: Construcción propia Consultoría

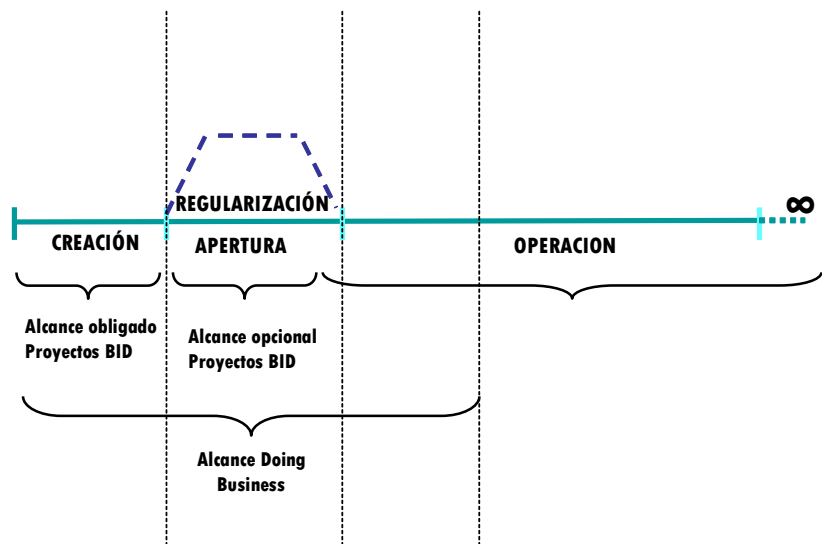
Sobre la base del alcance definido para creación de empresas, se aseguran varias de las condiciones que la Consultoría estima realmente pertinentes para la fase primaria de una empresa que son interés de un programa de simplificación:

- Por un lado, que se facilita a la empresa el "alta" en la legalidad, con lo cual se cumple el objetivo de ingreso de la nueva unidad a la formalidad.
- Una vez la empresa confirma su "alta" en el sistema legal, es más fácil tanto para ella como para la administración pública cumplir con las fases subsiguientes asociadas a trámites de apertura, regularización y operación del negocio.
- Lo anterior como consecuencia de un proceso de doble vía interesante: Por un lado, al permitirle entrar en contacto con la legalidad y recibir un proceso de información y asesoría óptimo, el proceso simplificado asegura el conocimiento de los pasos subsiguientes por el interesado. Por otro lado, al estar registrado, la empresa se hace visible y por ende, la administración pública está en capacidad de agenciar los procesos de control *ex post*, seguimiento, visitas y tareas de fiscalización y sanción de quien incumple, cosa que no puede realizar cuando simplemente la empresa no existe en los registros.
- Con un alcance bajo tales parámetros, los diferentes países y proyectos pueden homologar prácticas, comparar resultados, referenciar procesos asociados a algunas o todas las fases de interés, sobre un sustento común.
- Adicionalmente, esta parametrización le permite a cada país y cada proyecto identificar cuáles son los excesos y sobrerregulaciones existentes respecto al **deber ser** del proceso, con lo cual puede identificar más claramente diagnósticos, líneas de base, así como delimitar reformas y focalizar recursos.
- Por último, un emprendedor podrá obtener una visión real y confiable, no distorsionada, sobre los procesos de creación de empresa cuando compara ciudades o países. Verá en la práctica procesos homogéneos y así, determinará con plena certeza realmente dónde le supone menos barreras su proceso de creación.

Ahora bien, a manera de resumen de todo lo expuesto en el presente documento, el Gráfico siguiente aclara los enfoques de proyectos sobre los cuatro conceptos centrales esbozados:

Gráfico No 4
Alcances de los proyectos/estudios de simplificación

**CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALCANCE
COMÚN EN INICIATIVAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACION DE TRÁMITES
EMPRESARIALES**
Versión 3.0 para la discusión



Fuente: Construcción propia Consultoría