



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 314

Bogotá, D. C., viernes, 22 de marzo de 2024

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

#### CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental.*

Bogotá, D.C., marzo de 2024

**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**

Representante a la Cámara por Bogotá

[maria.carrascal@camara.gov.co](mailto:maria.carrascal@camara.gov.co)**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

Carrera 7 No. 8 - 68, Capitolio Nacional

Bogotá, D.C.

**ASUNTO:**

Consideraciones al Proyecto de Ley No. 080 de 2023 "Por medio del cual se modifica la ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental".

Respetada Representante Carrascal, reciba un cordial saludo:

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto Ley 3571 de 2011<sup>1</sup>, modificado por el Decreto 1604 de 2020<sup>2</sup>, presenta por sus consideraciones sobre el Proyecto de Ley No. 080 de 2023C "Por medio del cual se modifica la ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental", en los siguientes términos:

Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con el Decreto Ley 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020, tiene por objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y regulaciones **en materia de vivienda**, financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

En este sentido, este Ministerio ha creado e implementado programas tendientes a promover el acceso a la vivienda, con el fin de mejorar las condiciones habitacionales de las personas de menores ingresos y contribuir con la disminución del déficit habitacional del país mediante la asignación de un Subsídío Familiar de Vivienda (SFV), por lo que las políticas de este Ministerio se

<sup>1</sup> "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio".  
<sup>2</sup> "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio".

han concentrado en la implementación de programas de vivienda que promuevan condiciones favorables que garanticen el acceso a la vivienda en condiciones dignas para la población colombiana que más lo necesite.

De este modo, es preciso considerar que el Consejo Nacional de Salud Mental es la instancia responsable de hacer el seguimiento y evaluación a las órdenes consignadas en la Ley 1566 de 2012, "por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias" psicoactivas", así como a la Política Nacional de Salud Mental, Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y su impacto, Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la adicción de sustancias psicoactivas y el Plan Decenal para la Salud pública en lo relativo a la salud mental.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que la misión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es contribuir a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, promoviendo el desarrollo territorial y urbano planificado del país a través de la disminución del déficit en vivienda urbana, agua potable y saneamiento básico, mediante la financiación y el desarrollo de la política pública, programas y proyectos estratégicos, con servicios de calidad y recurso humano comprometido, este Ministerio se permite informar que carece de competencias relacionadas con la iniciativa legislativa, por lo tanto y en consecuencia, se solicita de manera atenta y respetuosa el retiro del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como miembro del Consejo Nacional de Salud Mental, debido a que el objeto y funciones del Consejo Nacional de Salud Mental y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio no tienen conexión en la materia.

En los términos expuestos se da respuesta a su solicitud, quedando a su disposición para atender cualquier inquietud adicional al respecto.

Cordialmente,

Juan Pablo Serrano C.  
**JUAN PABLO SERRANO CASTILLA**  
Viceministro de Vivienda (E)

# CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se dictan disposiciones para garantizar la estabilidad laboral de los adultos medios y adultos mayores como medida para prevenir el “edadismo” o la discriminación por edad.*

Código TRD: 1000

Bogotá D.C.

Honorables Representantes  
**H.R. GERARDO YEPES CARO**  
**H.R. JUAN CAMILO LONDOÑO**  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Capitullo Nacional  
Correo: [gerardo.yepes@camara.gov.co](mailto:gerardo.yepes@camara.gov.co)

**Asunto:** Comentarios al proyecto de ley No. 244 de 2023 cámara “Por medio del cual se dictan disposiciones para garantizar la estabilidad laboral de los adultos medios y adultos mayores como medida para prevenir el “edadismo” o la discriminación por edad”

Respetados Representantes:

Reciba un cordial saludo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).

De acuerdo con el proyecto de ley relacionado en el asunto, respetuosamente presentamos las siguientes consideraciones:

### 1. Observaciones generales

A continuación, nos permitimos presentar las siguientes apreciaciones respecto del artículo 5 del proyecto:

*“Artículo 5 Programas de formación. Las empresas fomentarán la actualización de habilidades y conocimientos de los trabajadores adultos medios y adultos mayores, mediante programas de formación. El Ministerio de las TIC, el Ministerio de Trabajo, el Sena diseñarán una oferta de contenidos formativos en el marco de sus competencias que enfoquen una estrategia de actualización de conocimientos en TIC, analizando las brechas existentes con los otros grupos poblacionales para la pertenencia de la formación. Las cajas de compensación familiar, conforme su misionalidad, diseñarán una oferta de servicios formativos para la actualización de conocimientos en medios digitales y la gestión de la empleabilidad de los adultos mayores, con cobertura a población afiliada y no afiliada.”*

En relación con el texto propuesto, consideramos necesario precisar que, a través de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, el Congreso de la República delimitó y modernizó, respectivamente, las competencias, principios y otros aspectos relacionados con el Sector TIC cuya orientación para el ejercicio de las funciones está a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – en adelante (MinTIC)

- y asignó a esta Cartera, entre otros cometidos, las funciones de: i) Diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del Sector TIC, ii) Propender por la utilización de las TIC para mejorar la competitividad del país, iii) Promover el establecimiento de una cultura de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el país, iv) Gestionar la cooperación internacional en apoyo al desarrollo del sector de las TIC en Colombia, v) Formular y ejecutar políticas de divulgación y promoción permanente de los servicios y programas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promoviendo el uso y beneficio social de las comunicaciones y el acceso al conocimiento, para todos los habitantes del territorio nacional, y vi) La facultad en materia de vigilancia, inspección y control de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones.

Así mismo, la Ley 1341 de 2009 en su Artículo 2 incorpora los principios orientadores y entre estos, el derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de las TIC. En este sentido, “el Estado propiciará a todo colombiano el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, que permitan el ejercicio pleno de los siguientes derechos: La libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opiniones, el libre desarrollo de la personalidad, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”.

Para cumplir con sus propósitos misionales, esta Cartera Ministerial debe diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones orientados a impulsar la inversión en este y propender por el cierre de la brecha digital, definir, adoptar y promover las políticas, planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional, prioritariamente de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, a las tecnologías de la información y las comunicaciones y a sus beneficios, mediante la priorización de sus acciones y recursos en las zonas rurales y apartadas del país, la ampliación de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, el despliegue y uso de redes e infraestructuras y la mejora en la calidad de la prestación de los servicios a los usuarios.

Adicionalmente, la Ley 2040 de 2020, que tiene por objeto la promoción de la autonomía y autosuficiencia económica de las personas adultas mayores, asignó al MinTIC y a otras entidades del orden nacional “que tengan como misión fomentar el emprendimiento en el país” la función de garantizar al adulto mayor el acompañamiento y asesoramiento necesario para impulsar el emprendimiento y la creación de empresa; por ese motivo, este Ministerio formuló durante la vigencia estrategias para el uso de las TIC y formación en competencias TIC, tal como se desarrolló con el programa **Inicia Con TIC**, el cual tiene como finalidad fomentar y promover el desarrollo de habilidades y competencias digitales en los colombianos, que les permita contar con herramientas para utilizar Internet con un propósito (productividad, empleo, la potencialización de la economía popular, entre otros), y a través de su buen uso generar un impacto positivo en sus vidas y su entorno.

El programa cuenta dentro de sus cursos de formación puestos a disposición de los colombianos en el eje de alfabetización digital, los siguientes:

#### Formación en Internet para personas mayores

- ¡El ratón no muerde! Descubre Internet paso a paso. Desde los aspectos más básicos, como las partes de un computador, hasta la navegación. Viaja, infórmate y comunícate con los tuyos

#### Formación en Internet para personas mayores en el sector rural

- Si eres una persona mayor, puedes beneficiarte de este curso para adquirir nuevos conocimientos, mantenerte informado, usar las TIC para pedir citas y pagar en línea y mucho más. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Oferta institucional INICIA CON TIC [www.iniciacontic.gov.co](http://www.iniciacontic.gov.co)

La oferta se desarrolló durante la vigencia 2023 hasta el día 31 de diciembre de 2023; por lo anterior en el marco del programa se estableció la habilitación de los cursos para usuarios registrados antes del 31 de diciembre de 2023 hasta el mes de marzo de 2024.

Actualmente, nos encontramos en proceso de estructuración de nueva oferta institucional en la cual se desarrollaran temas de apropiación digital en los distintos sectores de la sociedad.

No obstante y de la revisión del objeto y naturaleza del proyecto de ley se evidencia que este propende por la generación de oportunidades laborales y la no discriminación en relación con la edad, por lo que, de nuevo presentamos a su consideración la solicitud para que la asignación de la función que el proyecto determina estaría a cargo de esta Cartera Ministerial, se establezca en cabeza del Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, considerando la estructura funcional de dichas entidades, conforme lo dispuesto en el Decreto 4108 del 2011, “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo”, corresponde al Ministerio del Trabajo, entre otras funciones, “Formular, dirigir y evaluar las políticas y lineamientos de formación para el trabajo, la normalización y certificación de competencias laborales y su articulación con las políticas de formación del capital humano, en coordinación con otras entidades competentes” y el artículo 2 de la Ley 119 de 1994, “por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, la misión del SENA consiste en “cumplir la función que le corresponde al Estado de intervenir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país”.

Por otra parte, advertimos que la obligación legal de generar una oferta de contenidos formativos puede tener implicaciones de impacto fiscal para este Ministerio. Al respecto, y sin perjuicio de la autonomía del Legislador, consideramos pertinente remitirnos a los pronunciamientos mediante los cuales la Corte Constitucional ha concluido que es necesario conocer los costos fiscales de las iniciativas legales, desde su formación, con el fin de garantizar su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

En relación con ese particular, la Corte ha reiterado que “(...) cumplida la carga que consagra el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto sobre el impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la correlativa obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo. De tal manera que, una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de la Ley Orgánica 819 de 2003, y por tanto, deviene en su inconstitucionalidad” <sup>2</sup>

De acuerdo con las razones expuestas, y con el propósito de adecuar los fines del artículo propuesto con los objetivos, funciones y misión atribuidos por la ley al Ministerio del Trabajo, al SENA, y al MinTIC proponemos asignar al Ministerio del Trabajo y el SENA, el diseño de la oferta requerida en el artículo 5 del proyecto de ley en mención, con el acompañamiento técnico del Ministerio de TIC conforme a sus competencias, en los casos que sea necesario.

### PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

Dando un alcance más preciso a las observaciones antes mencionadas., se sugiere la siguiente redacción respecto al artículo 5

Redacción actual:	Redacción propuesta:
Programas de formación. Las empresas fomentarán la actualización de habilidades y conocimientos de los trabajadores adultos medios y adultos mayores, mediante programas de formación.	Programas de formación. Las empresas fomentarán la actualización de habilidades y conocimientos de los trabajadores adultos medios y adultos mayores, mediante programas de formación.
El Ministerio de las TIC, el Ministerio de Trabajo, el Sena diseñarán una oferta de contenidos formativos en el marco de sus competencias que enfoquen una estrategia de actualización de conocimientos en TIC, analizando las brechas existentes con los otros grupos poblacionales para la pertenencia de la formación.	<b>El Ministerio de Trabajo y el Sena diseñarán una oferta de contenidos formativos con el acompañamiento técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b> en el marco de sus competencias, que enfoquen una estrategia de actualización de conocimientos en TIC, analizando las brechas existentes con los otros grupos poblacionales para la pertenencia de la formación.
Las cajas de compensación familiar, conforme su misionalidad, diseñarán una oferta de servicios formativos para la actualización de conocimientos en medios digitales y la gestión de la empleabilidad de los adultos mayores, con cobertura a población afiliada y no afiliada.	Las cajas de compensación familiar, conforme su misionalidad, diseñarán una oferta de servicios formativos para la actualización de conocimientos en medios digitales y la gestión de la empleabilidad de los adultos mayores, con cobertura a población afiliada y no afiliada.

Este Ministerio queda a su disposición para atender cualquier información adicional en relación con el particular y manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa, dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes.

Cordialmente,

[FIRMADO DIGITALMENTE]  
**MAURICIO LIZCANO ARANGO**  
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Proyectó: Johanna Romero - Dirección de Apropiación

Revisó: Sindy Carolina Bernal - Viceministra de Transformación Digital  
Yeimi Carina Murcia Yela - Directora de Apropiación TIC  
Lucas Quevedo - Director Jurídico  
Leonardo Monguá - Coordinador GIT Doctrina y Seguridad Jurídica

Julián Moncada Español - Equipo Legislativo.

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center; color: #c00000;">REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS</th> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">242008058_21401</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center; font-size: 8px;">Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: azsign.com.co</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">Id Acuerdo: 20240202-185747-4b7f79-83569246</td> <td style="font-size: 8px;">Creación: 2024-02-02 18:57:47</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">Estado: Finalizado</td> <td style="font-size: 8px;">Finalización: 2024-02-02 19:10:26</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"> </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="font-size: 8px; text-align: center;">Escanee el código para verificación</td> </tr> <tr> <td colspan="2"> <p><b>Firma: Firmante</b></p> <p>Mauricio Lizcano Arango C.C 79.960.663 mlizcano@mintic.gov.co</p> </td> </tr> </table>	REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS		242008058_21401		Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: azsign.com.co		Id Acuerdo: 20240202-185747-4b7f79-83569246	Creación: 2024-02-02 18:57:47	Estado: Finalizado	Finalización: 2024-02-02 19:10:26			Escanee el código para verificación		<p><b>Firma: Firmante</b></p> <p>Mauricio Lizcano Arango C.C 79.960.663 mlizcano@mintic.gov.co</p>		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center; color: #c00000;">REPORTE DE TRAZABILIDAD</th> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">242008058_21401</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center; font-size: 8px;">Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: azsign.com.co</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">Id Acuerdo: 20240202-185747-4b7f79-83569246</td> <td style="font-size: 8px;">Creación: 2024-02-02 18:57:47</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">Estado: Finalizado</td> <td style="font-size: 8px;">Finalización: 2024-02-02 19:10:26</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"> </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="font-size: 8px; text-align: center;">Escanee el código para verificación</td> </tr> <tr> <th style="width: 25%;">TRAMITE</th> <th style="width: 25%;">PARTICIPANTE</th> <th style="width: 25%;">ESTADO</th> <th style="width: 25%;">ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA</th> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Firma</td> <td>Mauricio Lizcano Arango mlizcano@mintic.gov.co</td> <td style="text-align: center;">Aprobado</td> <td style="font-size: 8px;">                     Env.: 2024-02-02 18:57:47                      Lec.: 2024-02-02 18:58:01                      Res.: 2024-02-02 19:10:26                      IP Res.: 190.71.137.3                 </td> </tr> </table>	REPORTE DE TRAZABILIDAD		242008058_21401		Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: azsign.com.co		Id Acuerdo: 20240202-185747-4b7f79-83569246	Creación: 2024-02-02 18:57:47	Estado: Finalizado	Finalización: 2024-02-02 19:10:26			Escanee el código para verificación		TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA	Firma	Mauricio Lizcano Arango mlizcano@mintic.gov.co	Aprobado	Env.: 2024-02-02 18:57:47 Lec.: 2024-02-02 18:58:01 Res.: 2024-02-02 19:10:26 IP Res.: 190.71.137.3
REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS																																							
242008058_21401																																							
Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: azsign.com.co																																							
Id Acuerdo: 20240202-185747-4b7f79-83569246	Creación: 2024-02-02 18:57:47																																						
Estado: Finalizado	Finalización: 2024-02-02 19:10:26																																						
Escanee el código para verificación																																							
<p><b>Firma: Firmante</b></p> <p>Mauricio Lizcano Arango C.C 79.960.663 mlizcano@mintic.gov.co</p>																																							
REPORTE DE TRAZABILIDAD																																							
242008058_21401																																							
Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: azsign.com.co																																							
Id Acuerdo: 20240202-185747-4b7f79-83569246	Creación: 2024-02-02 18:57:47																																						
Estado: Finalizado	Finalización: 2024-02-02 19:10:26																																						
Escanee el código para verificación																																							
TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA																																				
Firma	Mauricio Lizcano Arango mlizcano@mintic.gov.co	Aprobado	Env.: 2024-02-02 18:57:47 Lec.: 2024-02-02 18:58:01 Res.: 2024-02-02 19:10:26 IP Res.: 190.71.137.3																																				

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DEL TRABAJO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 332 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.*

<p>Bogotá D.C., Colombia, 20 de marzo de 2024</p> <p>Doctor <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b> Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes Email: <a href="mailto:comision.septima@camara.gov.co">comision.septima@camara.gov.co</a> Carrera 7 No. 8 – 68 Piso 5º Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p>Cordial saludo Dr. Albornoz</p> <p><b>ASUNTO:</b> Radicado No. 05EE202430000000011204, solicitud de concepto Proyecto de Ley No. 332 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales."</p> <p>Una vez recibido el concepto por el área técnica, en este caso, por la Dirección de Riesgos Laborales, adscrita al Despacho del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, por ser de su competencia, con sus respectivos vistos buenos, de manera atenta remitimos el concepto respecto a lo propuesto en el Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p><b>1. OBSERVACIONES</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 5%;">No</th> <th style="width: 40%;">ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY</th> <th style="width: 55%;">OBSERVACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">1</td> <td><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objeto, establecer la forma como se fortalecerán los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, por lo cual es un deber de todos sus actores, propender armónicamente por garantizar el debido uso de los mismos, con el fin de lograr contribuir al desarrollo de la</td> <td style="text-align: center;">Sin comentarios</td> </tr> </tbody> </table>	No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES	1	<b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objeto, establecer la forma como se fortalecerán los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, por lo cual es un deber de todos sus actores, propender armónicamente por garantizar el debido uso de los mismos, con el fin de lograr contribuir al desarrollo de la	Sin comentarios	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 5%;">No</th> <th style="width: 40%;">ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY</th> <th style="width: 55%;">OBSERVACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>seguridad y salud en el trabajo de la fuerza productiva del país.</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td><b>ARTÍCULO 2. FORTALECIMIENTO DE LA VIGILANCIA Y CONTROL EN RIESGOS LABORALES A TRAVÉS DE LOS INDICADORES DE IMPACTO.</b> Anualmente el Ministerio del Trabajo, la Superfinanciera y la Contraloría General de la República, desde el ámbito de sus competencias presentarán semestralmente a las comisiones económicas y séptimas conjuntas de Cámara y Senado, a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, un informe detallado relacionado con los indicadores de impacto asociados a la gestión que llevan a cabo las administradoras de riesgos laborales para prevenir la siniestralidad laboral en sus empresas afiliadas así como también sobre la destinación y administración de los recursos que ingresan por concepto de cobertura en esa materia.</td> <td>Se recomienda profundizar y aclarar las particularidades del artículo planteado teniendo el marco de inspección, vigilancia y control señalados en el artículo 91 del Decreto Ley 1295 de 1994 y el artículo 13 de la Ley 1562 de 2012. En materia financiera y contable, actualmente está vigente la Circular Externa 100 de 1995 de la Superintendencia bancaria (hoy Superintendencia financiera), el Estatuto Financiero y la Ley 795 de 2003 (artículo 23) que obliga a todas las Entidades Vigiladas por la Superfinanciera a suministrar información y a reportar los ESTADOS FINANCIEROS de cada período exigido, para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realizan. En ese orden las ARL han publicado cada año el informe de auditoría de sus estados financieros los cuales están dispuestos para el público en general. El Capítulo 6 del Decreto 1072 de 2015, señala el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. Se transcriben algunos artículos así: <b>ARTÍCULO 2.2.4.6.3. Seguridad y salud en el trabajo (SST).</b> La Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) es la disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio</td> </tr> </tbody> </table>	No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES		seguridad y salud en el trabajo de la fuerza productiva del país.		2	<b>ARTÍCULO 2. FORTALECIMIENTO DE LA VIGILANCIA Y CONTROL EN RIESGOS LABORALES A TRAVÉS DE LOS INDICADORES DE IMPACTO.</b> Anualmente el Ministerio del Trabajo, la Superfinanciera y la Contraloría General de la República, desde el ámbito de sus competencias presentarán semestralmente a las comisiones económicas y séptimas conjuntas de Cámara y Senado, a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, un informe detallado relacionado con los indicadores de impacto asociados a la gestión que llevan a cabo las administradoras de riesgos laborales para prevenir la siniestralidad laboral en sus empresas afiliadas así como también sobre la destinación y administración de los recursos que ingresan por concepto de cobertura en esa materia.	Se recomienda profundizar y aclarar las particularidades del artículo planteado teniendo el marco de inspección, vigilancia y control señalados en el artículo 91 del Decreto Ley 1295 de 1994 y el artículo 13 de la Ley 1562 de 2012. En materia financiera y contable, actualmente está vigente la Circular Externa 100 de 1995 de la Superintendencia bancaria (hoy Superintendencia financiera), el Estatuto Financiero y la Ley 795 de 2003 (artículo 23) que obliga a todas las Entidades Vigiladas por la Superfinanciera a suministrar información y a reportar los ESTADOS FINANCIEROS de cada período exigido, para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realizan. En ese orden las ARL han publicado cada año el informe de auditoría de sus estados financieros los cuales están dispuestos para el público en general. El Capítulo 6 del Decreto 1072 de 2015, señala el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. Se transcriben algunos artículos así: <b>ARTÍCULO 2.2.4.6.3. Seguridad y salud en el trabajo (SST).</b> La Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) es la disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio
No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES														
1	<b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objeto, establecer la forma como se fortalecerán los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, por lo cual es un deber de todos sus actores, propender armónicamente por garantizar el debido uso de los mismos, con el fin de lograr contribuir al desarrollo de la	Sin comentarios														
No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES														
	seguridad y salud en el trabajo de la fuerza productiva del país.															
2	<b>ARTÍCULO 2. FORTALECIMIENTO DE LA VIGILANCIA Y CONTROL EN RIESGOS LABORALES A TRAVÉS DE LOS INDICADORES DE IMPACTO.</b> Anualmente el Ministerio del Trabajo, la Superfinanciera y la Contraloría General de la República, desde el ámbito de sus competencias presentarán semestralmente a las comisiones económicas y séptimas conjuntas de Cámara y Senado, a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, un informe detallado relacionado con los indicadores de impacto asociados a la gestión que llevan a cabo las administradoras de riesgos laborales para prevenir la siniestralidad laboral en sus empresas afiliadas así como también sobre la destinación y administración de los recursos que ingresan por concepto de cobertura en esa materia.	Se recomienda profundizar y aclarar las particularidades del artículo planteado teniendo el marco de inspección, vigilancia y control señalados en el artículo 91 del Decreto Ley 1295 de 1994 y el artículo 13 de la Ley 1562 de 2012. En materia financiera y contable, actualmente está vigente la Circular Externa 100 de 1995 de la Superintendencia bancaria (hoy Superintendencia financiera), el Estatuto Financiero y la Ley 795 de 2003 (artículo 23) que obliga a todas las Entidades Vigiladas por la Superfinanciera a suministrar información y a reportar los ESTADOS FINANCIEROS de cada período exigido, para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realizan. En ese orden las ARL han publicado cada año el informe de auditoría de sus estados financieros los cuales están dispuestos para el público en general. El Capítulo 6 del Decreto 1072 de 2015, señala el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. Se transcriben algunos artículos así: <b>ARTÍCULO 2.2.4.6.3. Seguridad y salud en el trabajo (SST).</b> La Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) es la disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio														

No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
		<p>ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.2.4.6.9.</b> Obligaciones de las administradoras de riesgos laborales (ARL). <b>Las Administradoras de Riesgos Laborales – ARL, dentro de las obligaciones que le confiere la normatividad vigente en el Sistema General de Riesgos Laborales, capacitarán al Comité Paritario o Vigía de Seguridad y Salud en el Trabajo – COPASST o Vigía en Seguridad y Salud en el Trabajo en los aspectos relativos al SG-SST y prestarán asesoría y asistencia técnica a sus empresas y trabajadores afiliados, en la implementación del presente capítulo.</b></p> <p>Lo anterior, considerando que hoy las Administradoras de Riesgos Laborales tienen indicadores, para el seguimiento y monitoreo a las condiciones de salud y trabajo de la población trabajadora afiliada al Sistema General de Riesgos Laborales en sus empresas afiliadas, permitiendo el análisis de datos por cada Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y discriminación de la información con variables respecto de la calidad de cada uno de sus afiliados.</p> <p>Se propone que sean las administradoras de riesgos laborales las que presente un informe ejecutivo a las Comisiones Séptimas Conjuntas de Senado y Cámara del</p>
		<p>Congreso de la República; Siguiendo los lineamientos señalados en el artículo 3 del presente proyecto</p> <p><b>"ARTICULO 3. RENDICIÓN DE CUENTAS EN RIESGOS LABORALES."</b></p> <p>Se comparte la iniciativa de la rendición de cuentas; se propone que se haga anualmente y que el informe de gestión sea presentado a las Comisiones Séptimas Conjuntas de Senado y Cámara del Congreso de la República.</p> <p>Se recomienda que las autoridades de vigilancia y control no rindan informe sobre siniestralidad y manejo financiero por las investigaciones administrativas, disciplinarias y fiscales que se adelantan en contra de los miembros e integrantes de las juntas de calificación de invalidez.</p>
3	<p><b>ARTICULO 3. RENDICIÓN DE CUENTAS EN RIESGOS LABORALES.</b></p> <p>Las Administradoras de Riesgos Laborales de manera individual deberán presentar un informe ejecutivo de gestión semestralmente A sus empresas afiliadas y a los trabajadores bajo su cobertura asimismo a la ciudadanía a través de audiencias públicas.</p>	<p>La inspección, vigilancia y control del Estado en el Sistema de Riesgos Laborales es indelegable, se debe determinar el objeto de esta veeduría que sería la vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo las recomendaciones, para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los actores en el Sistema General de Riesgos Laborales.</p>
4	<p><b>ARTICULO 4. VEEDURÍA CIUDADANA EN RIESGOS LABORALES.</b></p> <p>Créense veedurías ciudadanas para coadyuvar a la vigilancia y control de los recursos que ejecutan las administradoras de riesgos laborales, los cuales son parte del Sistema de Seguridad Social Integral.</p>	<p>La inspección, vigilancia y control del Estado en el Sistema de Riesgos Laborales es indelegable, se debe determinar el objeto de esta veeduría que sería la vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo las recomendaciones, para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los actores en el Sistema General de Riesgos Laborales.</p>
5	<p><b>ARTICULO 5°. LIMITE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN POR LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES.</b></p> <p>Será el Ministerio del Trabajo, quien, en uso de sus facultades legales, realizará en los 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, los estudios técnicos actuariales y financieros a</p>	<p>La estructuración para la contratación, la etapa precontractual y contractual, así como el desarrollo del objeto contractual y la reglamentación no se podrán realizar en el término de seis (6) meses.</p> <p>La construcción de norma deberá cumplir lo contemplado en el artículo 2.1.2.1.1 del Decreto 1081 de 2015,</p>
No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>partir de los cuales se actualizará el límite máximo de los gastos de administración de los cuales pueden hacer uso las Administradoras de riesgos laborales. De ninguna manera dicho porcentaje podrá exceder el 10% a excepción de las compañías aseguradoras que operan con recursos del Estado y ejerzan el ramo de los riesgos laborales; en cuyo caso se deberá tener en cuenta las características de la población bajo su cobertura, el grado de riesgo de las actividades económicas que ampara, entre otros factores que serán definidos en conjunto entre los Ministerios de Trabajo y de Hacienda.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo aquí previsto se reglamentará por el Ministerio del Trabajo, a más a tardar en enero de 2024.</p>	<p>"por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República Por lo anterior, se recomienda que el parágrafo transitorio este dado en dos (2) años posteriores a la realización del estudio por parte del Ministerio.</p> <p>La reglamentación ya no puede ser en el 2024. Verificar el término.</p> <p>El estudio sobre gastos de administración se realiza con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, el cual tiene un término de duración de aproximadamente un (1) año.</p> <p>Hoy los gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales son del veintitrés por ciento (23%) conforme a la Resolución 3544 de 2013.</p>
6	<p><b>ARTICULO 6°.</b></p> <p>Se modifica el parágrafo 5° del Artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, el cual queda así:</p> <p>"La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio del Trabajo.</p> <p>Quien actúe en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la</p>	<p>En relación con la modificación del parágrafo 5 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, se considera que:</p> <p>El objeto y principal función de intermediarios de seguros en riesgos laborales es afiliar empresas al Sistema General de Riesgos Laborales, conforme al inciso 4º del artículo 81 del Decreto Ley 1295 de 1994, el parágrafo 5º del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 y el artículo 2.2.4.10.1 del Decreto 1072 de 2015.</p> <p>Los corredores de seguros, agencias y agentes o intermediarios de seguros en riesgos laborales no pueden asesorar o prestar servicios en Seguridad y Salud en el Trabajo a las empresas que asesoran en la</p>
No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>Administradora de Riesgos Laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso de que se utilice algún intermediario se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales; no obstante, su labor en cuanto a la prevención de los riesgos laborales debe ser eficiente y medible, razón por la cual eso debe presentar planes de trabajo por cada vigencia y rendir informes anuales a los empleadores en relación con la gestión adelantada. Los intermediarios de seguros que no cumplan con las obligaciones que la ley les impone en riesgos laborales, no podrán ejercer este campo".</p>	<p>escogencia de Entidad Administradora de Riesgos Laborales, ello desnaturalizaría su función dentro del sistema que es exclusivamente de intermediación.</p> <p>Actualmente el pago de la comisión a un intermediario puede corresponder a la empresa o a la Administradora de Riesgos Laborales, dependiendo de quien requiera de sus servicios, para las ARL, la remuneración solo puede hacerse con cargo a los recursos propios de la Administradora, nunca con recursos de la cotización. La redacción debe ser más clara si lo que se quiere es prohibir que un intermediario reciba simultáneamente remuneración de la empresa y de la Administradora.</p> <p>En todo caso se resalta que los intermediarios de seguros no realizan actividades de prevención de los riesgos laborales, esta obligación en el Sistema de Riesgos Laborales es de las empresas. Tampoco les está permitido dar o donar bienes muebles a la empresa o entidad estatal, conforme al artículo 91 del Decreto Ley 1295 de 1994, el artículo 2.2.4.10.4 del Decreto 1072 de 2015 y los artículos 13 y 30 de la Ley 1562 de 2012 lo que además podría derivar en una conducta punible por peculado contra los recursos de la Seguridad Social con pena aproximada de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses de prisión de competencia fiscalía y jueces penales, Ley 1474 d 2011 así:</p>

No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
		<p><b>"Artículo 23. Peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de la seguridad social.</b> La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 399 A, el cual quedará así:</p> <p>La pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la seguridad social integral.</p> <p><b>Artículo 24. Peculado culposo frente a recursos de la seguridad social integral.</b> La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 400 A, el cual quedará así:</p> <p>Las penas previstas en el artículo 400 de la Ley 599 de 2000 se agravarán de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la seguridad social integral."</p>
7	<b>ARTÍCULO 7°. PROHIBICIÓN PARA EJERCER EL RAMO DE LOS RIESGOS LABORALES.</b> Una vez se encuentre plenamente demostrado por autoridad competente que las compañías administradoras de riesgos laborales han incurrido de manera recurrente en el uso indebido de recursos propios del sistema general de riesgos laborales, les quedará estrictamente prohibido su ejercicio en el ramo de los riesgos laborales, so pena de las acciones administrativas y legales a que haya lugar.	<p>En relación con este artículo se debe señalar que es necesario establecer en la ley, como mínimo, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Se debe tener presente que la vigilancia y control financiero de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales es de la Superintendencia Financiera conforme al artículo 91 del Decreto Ley 1295 de 1994 y el artículo 15 de la Ley 1562 de 2012.</li> <li>Es la Superfinanciera quien tiene la facultad sancionatoria</li> </ol>

No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	Laborales y los intermediarios de seguros deben garantizar a sus empresas afiliadas teniendo en cuenta el tamaño de la empresa el grado de riesgo y las cifras de siniestralidad laboral,	<p>empleador y no están autorizados en el Sistema General de Riesgos Laborales, es ilegal y podría constituir el delito de peculado contra los recursos de la seguridad social según los artículos 23 y 24 de la ley 1474 de 2014.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las empresas públicas o privadas pueden solicitar en seguridad y salud en el trabajo lo establecido en los artículos 35 y 80 del Decreto Ley 1295 de 1994 y el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, sin importar el número de trabajadores, cotización de la empresa y bajo el principio de solidaridad, todo bajo sistemas de vigilancia epidemiológica, en función de asesoría y consultoría, conforme lo establece el parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, que señala: <p><b>"PARÁGRAFO 1o.</b> Las administradoras de riesgos laborales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados"</p> </li></ol>
9	<b>ARTÍCULO 9. VIGENCIA Y DEROGATORIA.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las	Sin comentarios

No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	PARAGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para que reglamente, las competencias, las entidades facultadas y los criterios que definen la prohibición para ejercer en el ramo de los riesgos laborales, cuando las administradoras de riesgos laborales utilicen y destinen de forma recurrente e indebida los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales	<p>a una ARL por el mal manejo de los recursos financieros, pero carece de facultades de cerrarla por mala utilización de los recursos financieros.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Es por ley y no por facultades reglamentarias, determinar la cancelación y/o prohibir el ejercicio en el ramo de riesgos laborales a una ARL.</li> <li>Se requiere que sea la ley la que establezca un debido proceso, con causales clara de cierre o prohibición de ejercer el ramo de riesgos laborales, determinando cuando y porque procede.</li> <li>La reincidencia en la mala utilización de los recursos debe ser establecida en la Ley, no es posible una causal tan amplia, sin precisar cuándo, como y porque se da dicha reincidencia.</li> <li>Se requiere determinar por ley, la entidad competente de cerrar la ARL, los efectos, derechos y garantías de los trabajadores afiliados, el manejo de las reservas y de los siniestros ocurridos bajo cobertura de la ARL.</li> </ol>
8	<b>ARTICULO 8. REINVERSIÓN EN RIESGOS LABORALES.</b> El Ministerio del Trabajo y la Superfinanciera, regularán técnica y financieramente los porcentajes de reinversión que las Administradoras de Riesgos	<p>No se comparte el artículo por los siguientes fundamentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La reinversión o tasa de retorno no existen en el ordenamiento jurídico y dar bienes, dinero o servicios que le competen por ley al</li> </ol>

No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	disposiciones que le sean contrarias.	
<b>2. MARCO LEGAL:</b>		
<p><b>a. Constitución Política, Artículo 48:</b> La Seguridad Social es un Servicio Público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.</p> <p><b>b. Ley 100 de 1993</b> "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", además establece normas y procedimientos para que las personas y la comunidad tengan acceso a los servicios de salud, con el objetivo de mejorar su calidad de vida.</p> <p><b>c. Ley 1562 de 2012:</b> Que estableció el papel de los intermediarios del sistema general de riesgos laborales.</p> <p><b>d. Decreto 1072 de 2015</b> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, cuyo objeto de este decreto es compilar la normatividad vigente del sector Trabajo", expedida por el Gobierno Nacional mediante las facultades reglamentarias conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República para para la cumplida ejecución de las leyes.</p>		
<b>3. ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY, OBJETO DE ESTUDIO.</b>		
<p>Respetuosamente se manifiesta que el proyecto de ley requiere ajustes, el término de transición que se necesita para reglamentar la presente ley deben ser por dos (2) años posteriores a la realización del estudio por parte del Ministerio.</p> <p>Los informes al Congreso deben ser presentados por las ARL y no por las autoridades que ejercen vigilancia y control.</p> <p>Los gastos administrativos de las ARL, requieren un estudio similar al elaborado con motivo de expedición de la Resolución 3544 de 2013, que fija los gastos de administración de las ARL en el 23%.</p>		

El papel de los intermediarios de seguros en el sistema de riesgos laborales debe darse entorno al Sistema General de Riesgos Laborales y en ellos (intermediarios) no se pueden delegar las actividades de prevención que es de responsabilidad del empleador.

En cuanto a la prohibición para ejercer el ramo de los riesgos laborales por uso indebido de recursos propios del sistema general de riesgos laborales, es importante indicar que la Ley debe establecer los mecanismos procedimentales, las causales específicas y delimitar las competencias de la Superintendencia financiera quien tiene la facultad sancionatoria, lo anterior como garantía de respeto al debido proceso.

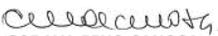
En este entendido, para determinar la cancelación y/o prohibir el ejercicio en el ramo de riesgos laborales a una ARL, se deberá acudir a una ley de la república y no meramente a facultades reglamentarias.

Finalmente, la tasa de retorno o reinversión no existe en el ordenamiento jurídico colombiano, la legislación penal tipifica dicha conducta como peculado contra los recursos de la Seguridad Social según el artículo 23 y 24 de la Ley 1474 de 2011.

**4. CONVENIENCIA**

Se considera que el Proyecto de Ley es conveniente para el país, con los ajustes derivados de las observaciones a los artículos 2,3,4,5,6,7 y 8.

Cordialmente,

  
**SORAYA PINO CANOSA**  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

**CARTA DE COMENTARIOS INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2023 CÁMARA**

*por la cual se regula la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, 2024-03-19</p> <p>Doctor  <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b>                  Secretario General Comisión Séptima                  H. Cámara de Representantes  <a href="mailto:comision.septima@camara.gov.co">comision.septima@camara.gov.co</a></p> <p><b>ASUNTO: Solicitud de concepto Proyecto de Ley No. 342 de 2023 Cámara "Por la cual se regula la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones" Radicado ICBF No. 20241222000053162 del 6 de febrero de 2024.</b></p> <p>Respetado Doctor,</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)<sup>1</sup> de conformidad con los instrumentos normativos que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, así como las disposiciones que demarcan su competencia, señaladas en la Ley 75 de 1968<sup>2</sup>, la Ley 7 de 1979<sup>3</sup> reglamentada por el Decreto 2388 de 1979, la Ley 1098 de 2006<sup>4</sup> modificada por la Ley 1878 de 2018, reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013<sup>5</sup>, compilado por el Decreto 1084 de 2015, y la estructura del Instituto definida en el Decreto 987 de 2012<sup>6</sup> modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020<sup>7</sup>, así como el Decreto 1074 de 2023 a través del cual se le integró al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad; procede a</p> <p><small><sup>1</sup> Estructura definida en el Decreto 987 de 2012 modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020, así como el Decreto 1074 de 2023 a través del cual se integró al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad y quedó como entidad adscrita del Ministerio de Igualdad y Equidad.  <sup>2</sup> Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.  <sup>3</sup> Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.  <sup>4</sup> Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.  <sup>5</sup> Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.  <sup>6</sup> Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias.  <sup>7</sup> Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras".</small></p>	<p>emitir concepto del asunto en referencia dentro del marco legal de su competencia y misionalidad, en los siguientes términos:</p> <p><b>1. Síntesis del Proyecto de Ley</b></p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto reconocer, fomentar, formar, incentivar y proteger todas las personas cultoras de la Economía Popular y sus diferentes expresiones, promoviendo así la salvaguarda, sostenibilidad y dignificación de los distintos actores y organizaciones que integran esta dinámica económica.</p> <p><b>2. Consideraciones Jurídicas</b></p> <p>Es menester resaltar la importancia de la iniciativa legislativa presentada como Proyecto de Ley 342 de 2023 en línea con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, especialmente el artículo 23 que cita:</p> <p><i>Artículo 23: 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.                  2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.                  3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.                  4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.</i> (subrayado fuera de texto)</p> <p>La Ley 74 de 1968 "Por la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último" al reconocer y adoptar medidas para garantizar el derecho a trabajar, comprende el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente aceptado buscando condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Este Pacto establece en su artículo 2º "Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana".</p> <p>Se precisa además que reconocer, fomentar, formar, incentivar y proteger todas las personas cultoras de la Economía Popular y sus diferentes</p>
--	--

expresiones, promoviendo así la salvaguarda, sostenibilidad y dignificación de los distintos actores y organizaciones que integran esta dinámica económica correspondiente al cumplimiento de la Carta Magna de la Nación. Sin embargo, para hacerlo de una manera integral es absolutamente necesario incluir a los sujetos de especial protección constitucional, y a poblaciones y grupos históricamente discriminados por género, identidad de género, orientación sexual, lideresas, líderes, defensoras y defensores de derechos humanos, personas víctimas del conflicto armado, personas de los grupos étnicos, y población campesina, brindando las mismas oportunidades y garantías de los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991, especialmente con observancia de los artículos 1, 2, 5, 7 y 13<sup>8</sup> dada la situación de desigualdad, inequidad y vulnerabilidad a la que han sido sometidos.

Se halla la iniciativa legislativa en línea con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026: "Colombia, potencia mundial de la vida", a través del cual el Gobierno trabaja por la garantía de la dignidad humana, por el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las capacidades necesarias en las que cada ciudadano y ciudadana transforme su calidad de vida, lo que debe contribuir a la garantía de los derechos de los actores de la economía popular y comunitaria.

En el marco del propósito de expandir las capacidades y brindar más y mejores oportunidades a la población para lograr sus proyectos de vida, se debe establecer el reconocimiento e impulso a la economía popular y comunitaria (EPC) a través de herramientas educativas y de asociación, aspectos que se encuentran contemplados en la iniciativa legislativa.

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia 1991:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

trabajo dentro de un sector comercial específico, para desarrollar o prestar servicios o para producir bienes. De ella hacen parte:

I. **Vendedores informales de ocupación u oficio.** Todas las personas que se dediquen **exclusivamente** al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia.

II. **Trabajadores por cuenta propia.** Personas que explotan su propia empresa económica o que ejercen por cuenta **propia** una profesión u oficio con ayuda o no de familiares, pero sin utilizar ningún(a) trabajador(a) (empleado(a) u obrero(a) remunerado(a)). Esta persona puede trabajar sola o asociada con otra de igual condición. **Tanto esta persona como aquellas que la apoyan y con las que se asocia deben encontrarse en la informalidad.**

III. **Organizaciones de economía social y solidaria.** Organizaciones que ejercen actividades económicas de tipo asociativo fundadas sobre los valores de solidaridad, autonomía y ciudadanía. Estas actividades son desarrolladas por empresas mercantiles, mutuas y organizaciones de economía solidaria integradas exclusivamente por vendedores informales o trabajadores por cuenta propia, que tienden a funcionar según los siguientes principios: 1) gestión democrática; 2) finalidad social; 3) remuneración limitada del capital y socialización de los beneficios.

IV. **Micronegocio.** Unidad económica con máximo nueve (9) personas ocupadas, que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios, con el objeto de obtener un ingreso actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción y que no se encuentre incluida en ninguna de las dimensiones de la formalidad contempladas en el CONPES Nacional 3956 de 2019 (Formalidad de entrada, de insumos, asociada a los procesos de producción y tributaria).

**3.2. PEMP<sup>10</sup>:**

Se sugiere ajustar ortografía y explicar el significado de PEMP, ya que es la primera vez que se menciona a lo largo del documento. Se propone presentar de la siguiente forma:

*"Este proyecto de ley también incluye la perspectiva de los cultores y protagonistas de la economía popular vinculados a espacios públicos*

<sup>10</sup> Página 4.

**3. Consideraciones frente a la Exposición de Motivos**

De manera general se sugiere que en este apartado se presente un análisis comparado del ámbito internacional que incluya al menos tres (3) experiencias exitosas en otros países, que permitan conocer cómo se han desarrollado sus procesos productivos y como han transitado a la garantía de la economía popular, el apoyo a los emprendimientos y como han sido aplicadas las diversas perspectivas como la de género y el enfoque diferencial.

Se recomienda hacer una revisión y ajuste ortográfico del documento, observando además redacción y semántica.

De manera más específica nos permitimos presentar las siguientes consideraciones y sugerencias:

**3.1. Concepto de economía popular<sup>9</sup>:**

Tratándose de una definición de gran importancia, se considera que esta debe conducir de manera inequívoca a la caracterización de los actores que ejercen actividades económicas enmarcadas dentro de la economía popular.

Si bien es cierto, se presenta la definición adoptada por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 890 de 2023 que entra en vigencia el 27 de marzo de 2023, se sugiere que para los fines del presente proyecto de ley se considere una definición que elimine las palabras "pequeños" toda vez que no existe definición de qué es un pequeño grupo poblacional, y la palabra "principalmente", la cual abre la posibilidad de ampliar la definición de forma que en el futuro, al reglamentar la ley, se incluyan actores que realmente no pertenezcan a este segmento de la economía.

De conformidad con la definición presentada, es menester aclarar que los bienes no se desarrollan, sino que se fabrican o producen y los servicios se prestan; la producción para el autoconsumo no puede ser considerada como parte de los circuitos económicos puesto que no se genera ningún tipo de dinámica de mercado.

En consecuencia, se propone tener en cuenta una definición a partir de la siguiente redacción:

*"Economía popular: Es el sector de la economía que engloba las actividades que se excluyen de la dinámica formal del empleo, capital y/o tierras, compuesta por pequeños grupos poblacionales que se constituyen con el propósito de mejorar sus condiciones de vida, su recurso fundamental es el*

<sup>9</sup> Página 3.

*patrimonializados, o a patrimonios culturales de las cuales hacen parte con la incorporación de un capítulo completo de la economía popular y comunitaria dentro de todo plan especial de manejo y protección (PEMP) con repercusión en espacio público."*

**3.3. Carta de Cracovia<sup>11</sup>:**

Se considera importante precisar la cita toda vez que la carta de Cracovia es del año 2000.

**4. Consideraciones frente al articulado**

ARTICULADO	OBSERVACIÓN
<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto reconocer, fomentar, formar, incentivar y proteger todas las expresiones de la Economía Popular, así como a la dignidad de las personas cultoras de su desarrollo de una forma integral y garantizar su sostenibilidad.	Se sugiere ajustar el objeto del proyecto de ley, con el propósito de robustecer su finalidad así: "La presente ley tiene por objeto reconocer, fomentar, formar, incentivar y proteger todas las personas cultoras de la Economía Popular y sus diferentes expresiones, promoviendo así la salvaguarda, sostenibilidad y dignificación de los distintos actores y organizaciones que integran esta dinámica económica".
<b>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES</b> <b>Los cultores.</b> Estas serán entendidas como las personas y organizaciones que, de manera independiente, ya sea individual y/o colectivamente, realizan actividades creadoras y productivas por cuenta propia, mediante prácticas solidarias, familiares, cooperativas y sostenibles, que por lo general inician su actividad económica desde la vulnerabilidad para la sostenibilidad del mínimo vital, que pueden ser desde una actividad no formal, a una actividad económica vinculada a las culturas populares o patrimonios culturales establecidos[...]	Se recomienda que en la redacción de esta definición, se elimine el artículo "los" para garantizar una definición incluyente y se contemple que adicional a las prácticas productivas propuestas, se tengan en cuenta aquellas que realizan las personas desde sus particularidades culturales, étnicas y todas aquellas desarrolladas de forma ancestral, con el propósito de reconocer que históricamente en el país, los procesos productivos se han desarrollado por personas que culturalmente tienen diversas formas de entender esta actividad y por tal razón, resulta pertinente y necesario plasmarlo desde la perspectiva del enfoque diferencial con el propósito de que sea una actividad económica vinculada a la promoción y salvaguarda de los patrimonios culturales del país.
<b>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES</b>	Se propone una redacción diferente que

<sup>11</sup> Página 7, párrafo 3°.

<p>[...]Sector Comunitario. Es el conjunto de organizaciones que pueden o no contar personería jurídica, vinculadas por relaciones de practica en la economía popular y comunitaria, así como con el territorio, familiares, identidades étnicas, saberes, culturales, patrimoniales, de género, de capacidades, de cuidado del medio ambiente, urbanas o rurales; que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la defensa de cierto sector de la economía popular y comunitaria, así como su producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada, bajo los principios de la presente Ley [...]</p>	<p>permita en comprender con mayor claridad el significado en el marco del presente proyecto de ley, así:</p> <p><b>Sector comunitario:</b> Es el conjunto de organizaciones urbanas o rurales que pudiendo o no contar con personería jurídica, tienen por objeto la defensa de determinado sector de la economía popular mediante el trabajo conjunto, solidario y autogestionado bajo los principios de la presente ley, para la producción, comercialización, distribución, venta o consumo de bienes y servicios lícitos socialmente necesarios. Estas organizaciones están integradas por personas que se encuentran vinculadas por relaciones de identidad de género, etnia, territorio, familia, cultura, patrimonio, saberes, capacidades o de cuidado del medio ambiente.</p>	<p>pequeños negocios, entre otros, dedicados a la producción de bienes y servicios destinados al autoconsumo o a su venta en el mercado, con el fin de, mediante el autoempleo, generar ingresos para su auto subsistencia.</p>	<p>multiculturalidad de la población del país, comunidades que también desarrollan procesos de emprendimiento, desde sus culturas y saberes.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES</b> [...]Economía Popular Serán todas las formas asociativas, diferentes a las profesionales, laborales, culturales, deportivas, religiosas, entre otras, cuyo objeto social principal no sea la realización de actividades económicas de producción de bienes y servicios o no cumplan con las características que sustentan la economía popular, así como las empresas que integran el sector privado, sean individuales o constituidas como sociedades de personas o de capital, que tengan como objeto principal la realización de actividades económicas o actos de comercio, con fines lucrativos y de acumulación de capital.</p>	<p>Se aconseja emplear una definición que corresponda no a quienes pertenecen a la economía popular, sino a aquello que es la EP, tal como:</p> <p><b>Economía popular.</b> Subsector de la economía caracterizado por la producción o comercialización de bienes y la prestación de servicios desde una situación de informalidad, desarrollado por parte de población vulnerable para su propia subsistencia y la de sus familias, ya sea en forma individual, asociativa, comunitaria o mediante alianzas para ayuda mutua.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4°. PRINCIPIOS.</b> La presente ley tiene como principios generales la dignidad dentro del ejercicio del trabajo y todos los aspectos sociales y culturales que esto implica. Así la interpretación de esta ley tanto por la nación y los entes territoriales, como por las personas y organizaciones cultoras, protagonistas de la Economía Popular y Comunitaria se guiarán por los siguientes principios:</p> <p>a. La búsqueda de la dignidad humana;</p> <p>b. La prelación del derecho al trabajo sobre razonamientos estéticos, que impliquen la exclusión social, racismo, sexismo, clasismo y la aporofobia.</p> <p>c. El comercio justo, democrático, comunitario y consumo ético y responsable</p> <p>d. La equidad de género, de capacidades y generacionales;</p> <p>e. El respeto a la identidad cultural y reconocimiento a los cultores y protagonistas de la economía popular y comunitaria como parte del</p> <p>f. La autogestión;</p> <p>g. La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas;</p> <p>h. La distribución equitativa y solidaria de excedentes.</p>	<p>Frente a las poblaciones no incluidas señaladas en el literal a) se sugiere incluir aquellas relacionadas con población con discapacidad. Por otra parte, frente a las mencionadas en el literal e) se sugiere incluir la referencia al respeto a la identidad cultural campesina y de la población étnica como complemento a lo plasmado en este apartado. Finalmente, se propone incluir el siguiente literal: i.) Salvaguarda de la vida, cultura y saberes propios de los territorios, pueblos, comunidades y ciudadanos que los habitan a nivel rural y urbano.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES</b> [...] Unidades económicas populares o unidades de la economía popular. Son los emprendimientos unipersonales, familiares, vecinales o barriales, las micro unidades productivas, los trabajadores a domicilio, los comerciantes minoristas, los talleres y</p>	<p>Se sugiere que en esta definición contemple la perspectiva de enfoque diferencial y que se tengan en cuenta los emprendimientos de las personas que hacen parte de las comunidades campesinas, la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera y rom, con el propósito de reconocer la diversidad y</p>	<p><b>ARTICULO 6°. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR -CNEP.</b> Es la entidad encargada de coordinar, supervisar y evaluar la implementación de esta ley. De conformidad con lo establecido en el Decreto 1074 de 2015, expedido como Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. En las organizaciones reguladas por</p>	<p>Se propone el siguiente cambio:</p> <p><b>ARTICULO 6°. Coordinación, supervisión y evaluación de la implementación de la presente Ley.</b> Designase al Consejo Nacional De Economía Popular -CNEP, constituido de conformidad con lo establecido en la Sección 5 del Decreto 1074 de 2015, adicionada por el Artículo 1° del Decreto 2185 de 2023, Decreto</p>
<p>la presente ley, cuando el número de miembros en función de género lo permita, se procurará la paridad de género en la integración de los órganos directivos y de control. El Estado a través de las instituciones correspondientes levantará estadísticas y cuentas, que permitan medir la actividad económica de las personas y organizaciones que conforman la Economía Popular y Comunitaria, para su fortalecimiento y desarrollo</p>	<p><b>Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, como la entidad encargada de coordinar, supervisar y evaluar la implementación de la presente ley.</b></p> <p>Adicional se sugiere en el parágrafo que, respecto de la referencia de la paridad de género, esta se amplíe a la participación de víctimas del conflicto, autoridades de los grupos étnicos, representantes de las comunidades de campesinos, sectores LGTBQ+ (orientaciones sexuales diversas) y personas con discapacidad. Lo anterior con el propósito de resaltar la participación desde la perspectiva del enfoque diferencial.</p>	<p>conservación BIC para ratificar la protección y sostenibilidad en el tiempo.</p>	<p>En el caso de existir planes especiales de manejo y protección que ya estén desarrollados, los entes territoriales a cargo deberán incorporar de manera transversal a los cultores de la Economía Popular, en mesas de trabajo para trazar lineamientos de la gestión patrimonial y de conservación de los bienes de interés cultural, su protección y su sostenibilidad en el tiempo."</p>
<p><b>ARTÍCULO 9°</b> Adiciónese el numeral 5 del artículo 7° de la ley 1185 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>5. ECONOMIA POPULAR DENTRO DEL PEMP.</b> Todo Plan Especial de Manejo y Protección PEMP de cualquier Bien de Interés Cultural BIC de la Nación que comprometa a el Espacio Público debe contener un capítulo desglosado de responsabilidad con la Economía Popular, donde se identifique dentro de los parámetros de gestión del patrimonio cultural inmueble en espacio público la descripción de los cultores de la economía popular, ya sea de la informalidad, de lo relacionado con las culturas populares, o de las actividades económicas que apuntan a la superación del empobrecimiento monetario.</p> <p>Aquel Plan Especial Manejo y Protección que ya estén desarrollados, deben tener en cuenta en los distintos entes territorial, e incorporar de manera transversal a los cultores de la Economía Popular en mesas de trabajo, como lineamientos de la gestión patrimonial. Complementando la</p>	<p>Es preciso señalar que el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008 no contiene numerales, los numerales allí invocados corresponden al artículo 11 de la Ley 397 de 1997. Adicional la redacción del numeral resulta un poco confusa, en consideración se propone la siguiente redacción:</p> <p><b>"ARTÍCULO 9°</b> Adiciónese el numeral 5 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7° de la ley 1185 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>5. ECONOMIA POPULAR DENTRO DEL PEMP.</b> Todo Plan Especial de Manejo y Protección PEMP de cualquier bien de interés cultural (BIC) de la Nación que comprometa al espacio público, debe contener un capítulo desglosado de responsabilidad con la economía popular, donde se identifique dentro de los parámetros de gestión del patrimonio cultural inmueble en espacio público, la descripción de los cultores de la economía popular, ya sea de la informalidad, de lo relacionado con las culturas populares, o de las actividades económicas que apuntan a la superación del empobrecimiento monetario.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10° FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN ARTICULACIÓN CON LA CADENA DE VALOR DE LA ECONOMÍA POPULAR.</b> En articulación con la ley 2046 DE 2020, las entidades relacionadas con el Consejo Nacional de Economía Popular respetarán lineamientos y políticas para conectar la cadena de valor desde el campesinado hasta el consumidor por medio de los cultores de la economía popular.</p>	<p>Se considera que no hay claridad en los lineamientos y políticas a los que hace referencia y restringe la participación de las unidades de la economía popular razón por la cual se propone la siguiente redacción:</p> <p><b>ARTÍCULO 10° FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN ARTICULACIÓN CON LA CADENA DE VALOR DE LA ECONOMÍA POPULAR.</b> Las entidades relacionadas con el Consejo Nacional de Economía Popular respetarán lineamientos y políticas establecidas por la ley 2046 de 2020 y las demás normas que la modifiquen, complementen o sustituyan, así como las acordadas en el seno de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, para conectar la cadena de valor desde los pequeños productores agropecuarios, productores de la agricultura campesina, familiar o comunitaria y sus organizaciones, hasta el consumidor, a través de los cultores de la economía popular o de las unidades de la economía popular.</p>
<p>Aquel Plan Especial Manejo y Protección que ya estén desarrollados, deben tener en cuenta en los distintos entes territorial, e incorporar de manera transversal a los cultores de la Economía Popular en mesas de trabajo, como lineamientos de la gestión patrimonial. Complementando la</p>	<p>A la superación del empobrecimiento monetario.</p>	<p><b>ARTÍCULO 11°. PRIORIDAD DE LAS PERSONAS CULTORAS DE LA ECONOMÍA POPULAR COMO PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS.</b> El Estado realizará compras de bienes y servicios a las organizaciones de la economía popular, priorizando los procesos de contratación directa.</p> <p>Las personas cultoras de la economía popular</p>	<p>Se sugiere que este artículo se amplíe a la necesidad de ajustar el sistema de compras públicas, que permitan la inclusión de estos cultores dentro de este sistema, en condiciones que garanticen su participación en procesos de contratación con entidades públicas como proveedores del Estado.</p>

<p>tendrán prioridad como proveedores de bienes y servicios para la administración pública y se promoverá su participación equitativa en los procesos de contratación. Estas compras se llevarán a cabo bajo criterios de transparencia y rendición de cuentas, garantizando la participación equitativa de las organizaciones, garantizando la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de su aporte a la economía nacional.</p> <p><b>ARTICULO 23°. ALIANZAS PUBLICO POPULARES.</b> En el marco de la ejecución de programas o metas del Plan de Desarrollo, vigente, la Administración Distrital o municipal, impulsaran Alianzas Público-Populares como mecanismo para el cumplimiento de los objetivos del respectivo plan, en tal sentido:</p> <p>a. Priorizaran a los sujetos de la economía popular y comunitaria que cuenten con mayor antigüedad, así como los que hacen parte de los sistemas de información del territorio municipal, Distrital o departamental.</p> <p>b. Cada una de estas metas tendrán un componente de transferencia monetaria condicionada a su contribución al cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo territorial, de manera que impacte positivamente en la reactivación económica del sector de la Economía Popular y Comunitaria.</p> <p>c. Tendrá en cuenta dentro de los planes de desarrollo la implementación de acciones que apunten a la dignificación y reconocimiento de la Economía Popular y Comunitaria dentro de todo Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) de bienes de interés cultural o patrimonial con que implique circulación pública o espacio</p>	<p>Se considera pertinente precisar a qué plan de desarrollo (nacional o territorial) se refiere el artículo 23 de este proyecto de ley y aclarar expresiones o redacción que se presta a confusiones. La redacción propuesta es la siguiente:</p> <p><b>ARTICULO 23°. ALIANZAS PUBLICO POPULARES.</b> En el marco de la ejecución de programas o metas del Plan Nacional de Desarrollo vigente, las administraciones distritales o municipales, impulsarán alianzas público-populares como mecanismos para el cumplimiento de los objetivos del respectivo plan. En tal sentido [...]</p>	<p>público, en su implementación de no haberse terminado de realizar o su importación en la actualización en el caso de haberse terminado de implementar.</p> <p>d. Las Secretarías y entes territoriales de mayor relación con el empoderamiento Económico, patrimonial y social harán de forma articulada seguimiento al impacto de la aplicación de cada una de las metas o programas seleccionados en el fomento de la economía popular y comunitaria de esta ley, y su respectiva normativa territorial.</p> <p>e. El Consejo Nacional De Economía Popular -CNEP, las Asambleas permanentes de la Economía Popular y Comunitaria de cada departamento, y las Juntas Administradoras Locales tendrán facultades de veeduría y control político sobre la implementación de esta ley en los órdenes territoriales.</p>	<p><b>5. Conclusiones</b></p> <p>A partir de las revisiones técnicas adelantadas, se considera conveniente el proyecto de ley "Por la cual se reglamenta la caracterización de la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones", teniendo en cuenta que, con esta propuesta se evidencia la intención del Gobierno Nacional en el cumplimiento de las metas establecidas en el pilar de Seguridad Humana y Justicia Social del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, "Colombia, potencia mundial de la vida", relacionadas con la protección social en la Economía Popular y Comunitaria - EPC generando condiciones de acceso a los planes, programas y proyectos de asistencia social, incluyendo la atención de emergencia para las personas trabajadoras de la EPC y su acceso a los servicios que harán parte del Sistema Nacional de Cuidado. Lo anterior en conjunto con las apuestas relacionadas con la Paz Total, Hambre Cero y la recuperación de la confianza institucional, las cuales permitirán coordinar acciones en el marco de la garantía del derecho al trabajo y la justicia con todos los actores y culturas que han sido excluidos de las dinámicas culturales que movilizan las economías del país.</p>
---	--	--	--

No obstante, se sugiere acoger las observaciones frente a la inclusión de sujetos de especial protección constitucional como lo son los grupos étnicos, mujeres, población LGBTQ+, víctimas del conflicto y comunidades campesinas dado que, no los presenta explícitamente en el documento a partir del enfoque diferencial y no promueve su participación en el consejo de economía popular.

Cordialmente,



**DANIEL EDUARDO LOZANO BOCANEGRA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2023 CÁMARA**

por la cual se regula la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones.

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C., 26 de enero de 2024</p> <p>Doctora Dorina Hernández Palomino Representante a la Cámara Congreso de la República Cra. 7 # 10 - 80 Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 342 de 2023 Cámara</p> <p>Respetada Representante,</p> <p>Hemos conocido el Proyecto de Ley 342 de 2023 Cámara "Por la cual se regula la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones." Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia.</p> <p><b>Comentarios Generales:</b></p> <p>De manera general se encuentra que el Proyecto de Ley 342 de 2023 Cámara, recoge varias iniciativas que se encuentran incluidas en la Ley 2294 de 2023 por la cual se adopta el PND "Colombia Potencia Mundial de la Vida". En este sentido consideramos que el Proyecto de Ley debería buscar una articulación de estas iniciativas, de las cuales muchas ya han sido reglamentadas o están en proceso de reglamentación. Lo contrario podría llevar a una atomización de acciones y recursos en torno a la Economía Popular por parte de las entidades del gobierno nacional encargadas del desarrollo e impulso de estas acciones.</p> <p><b>Comentarios Específicos:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> Respecto al objeto de la Ley, este Ministerio considera que cualquier desarrollo debe articularse de manera efectiva con la institucionalidad creada por el PND y evitar contradicciones o duplicidad de acciones, con el fin de lograr avanzar de mejor manera en este importante objetivo compartido.</p> <p>Por ejemplo, el artículo 74 de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 2185 de 2023 crearon el Consejo Nacional de la Economía Popular "como organismo asesor y consultivo del Gobierno nacional", encargado, entre otros aspectos, de "formular líneas de la política pública para la Economía Popular y de coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el reconocimiento, defensa, asociación libre, fortalecimiento, promoción y desarrollo de la economía popular, conforme a los principios de coordinación, complementariedad, probidad y eficacia del Estado"</p> <p>Dentro de las funciones del CNEP, conforme su reglamento recientemente emitido, se encuentra la de "Proponer proyectos de normas y regulaciones al Gobierno Nacional relacionadas con el fortalecimiento, promoción y desarrollo de la economía popular." En tal sentido, se considera importante potenciar el espacio asesor y consultivo del CNEP, que garantiza la participación de la pluralidad de sectores de la EP y</p>	<p>contempla 15 representantes de la EP, que deberán ser designados mediante procedimientos de participación democrática y de auto-postulación.</p> <p>En atención a lo anterior, se sugiere que la iniciativa legislativa en comento pueda ser parte de los ejercicios de análisis y construcción previstos dentro del CNEP, donde se congregaran las entidades públicas responsables del diseño e implementación de acciones e instrumentos de apoyo a la EP, y por supuesto, representantes de los distintos sectores o segmentos de la EP.</p> <p>Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de su Dirección de Mipymes se ejercerá la secretaría técnica del Consejo Nacional de la Economía Popular, y la Presidencia, será rotativa entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Comercio. Como consecuencia, desde nuestros roles en este espacio nos ponemos a disposición de los autores de la iniciativa, de manera que en el marco del CNEP pueda discutirse, fortalecer y acompañar la iniciativa en estudio.</p> <p><b>ARTÍCULO 2° DEFINICIONES.</b> En este artículo se recomienda incluir la palabra o concepto que se define en todos los casos y garantizar que las definiciones propuestas estén articuladas con la definición de Economía Popular establecida en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y que hacen parte de la Ley 2294 de 2023.</p> <p>Adicionalmente, de manera específica se sugiere precisar la alusión a "Sector Comunitario", la cual podría ser contradictoria con lo que se entiende en el campo de las organizaciones sociales y comunitarias. Asimismo, se sugiere redefinir las unidades productivas de subsistencia, dado que se excluirían unidades productivas y micronegocios de baja escala y de producción simple que también requieren del apoyo del Estado para la sostenibilidad de sus unidades productivas.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°. PRINCIPIOS.</b> Se sugiere revisar el alcance del literal h [La distribución equitativa y solidaria de excedentes], lo anterior, teniendo en cuenta que dentro de la Economía Popular el Proyecto de Ley reconoce a formas organizativas no cooperativas o solidarias, como las empresas (microempresas) cuya distribución de excedentes obedece a los acuerdos entre los agentes con base en sus aportes al objeto social o al capital de la organización. En similar sentido, en el sector cooperativo y solidario de manera general no se habla de distribución de excedentes sino de reinversión de excedentes para el cumplimiento de su objeto o misión.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. ASAMBLEAS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA.</b> Se recomienda revisar y precisar el alcance de esta norma toda vez que se estarían creando nuevas figuras asociativas "Asambleas de la Economía Popular y Comunitaria", frente a las cuales debería precisarse su finalidad, facultades y entidades de inspección, vigilancia y control. De igual forma, se sugiere revisar si las mismas ya están contenidas en los procesos de convocatoria y asambleas de EPC realizadas por la Unidad Solidaria.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR -CNEP.</b> Se sugiere revisar la naturaleza del Consejo Nacional de la Economía Popular. El Proyecto de Ley plantea su creación como una entidad, pero el artículo 74 del PND creó este consejo como un organismo asesor y consultivo, y bajo esta premisa el decreto 2185 de 2023 reglamentó su conformación.</p> <p>En tal sentido, además de que la creación de una nueva entidad tiene implicaciones presupuestales que deben estar aforadas dentro del presupuesto general de la nación pues existiría un impacto fiscal, desde</p>
---	--

<p>esta cartera consideramos que la institucionalidad que plantea el texto actual del Proyecto de Ley no garantizaría la representación de los diversos sectores de la EP.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°. FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA.</b> Se sugiere señalar que estas acciones deberán estar alineadas con la Política Nacional de la Economía Popular, y en todo caso revisar si algunos aspectos pudieran estar en el marco de la autonomía de los entes territoriales teniendo en cuenta que necesariamente deberían existir erogaciones presupuestales para su constitución incluidas en el marco de gasto de mediano plazo.</p> <p><b>ARTÍCULO 10°. FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN ARTICULACIÓN CON LA CADENA DE VALOR DE LA ECONOMÍA POPULAR.</b> Se sugiere que dentro del artículo se haga referencia a la articulación/armazón en la toma de decisiones con el decreto 1406 de 2023, específicamente en lo referente a la organización y funcionamiento del sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural y lo previsto en el subsistema 6 de estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria, de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom, comercialización y fomento agroindustrial.</p> <p><b>ARTÍCULO 11°. PRIORIDAD DE LAS PERSONAS CULTORAS DE LA ECONOMÍA POPULAR COMO PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS.</b> Si bien debe propiciarse la inclusión en los mercados y en la economía formal a la EP, se sugiere la revisión del alcance de esta norma frente a la libre competencia de las empresas en su participación en los mercados, así como el cumplimiento de los principios y estándares de la contratación pública.</p> <p><b>ARTÍCULO 12°. REDES Y SECTOR COMUNITARIO.</b> Se recomienda revisar jurídicamente esta propuesta dado que la personería jurídica es una institución del derecho civil establecida como la forma de consolidar derechos y obligaciones en una "entidad" diferente a la persona humana. La persona jurídica es una institución creada por una o más personas físicas para cumplir un objetivo social que puede ser con o sin fines de lucro.</p> <p>La creación de una persona jurídica podría ser una herramienta de utilidad para la gestión y comercialización de las unidades productivas de la EP, en tanto que las obligaciones y responsabilidades se escinden de la persona natural y su patrimonio, y es una de las formas en que una colectividad de manera organizada pueda adquirir obligaciones y ser representada judicial y extrajudicialmente (art. 633 Código Civil).</p> <p><b>ARTÍCULO 20°. PROGRAMA CREDITIVO DE BAJO MONTO Y CORTO PLAZO.</b> Se recomienda la eliminación de este artículo o su armonización con lo señalado por el Decreto 2120 de 11 de diciembre de 2023 por el cual se crea e implementa el Programa "Crea, Un crédito para conocernos" (Programa CREO). Ese programa está destinado a promover el acceso a financiación formal para la Economía Popular, incluyendo todos los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas) en cualquier sector económico. Así, el programa CREO incluye garantías parciales al crédito con cobertura a la comisión, líneas de crédito especiales a través de bancos de segundo piso e incentivos al hábito del buen pago (para segmentos agropecuarios y no agropecuarios).</p> <p>En caso de mantener este artículo es imprescindible articular con el Ministerio de Hacienda la propuesta</p>	<p>pues sería necesario que desde dicha cartera ministerial se garanticen los recursos vía presupuesto general de la nación para poder asumir tales responsabilidades.</p> <p><b>ARTÍCULO 25°. MONITOREO Y EVALUACIÓN.</b> Se sugiere distinguir que los mecanismos de monitoreo y evaluación sean adoptados tanto en el nivel nacional como en el territorial, teniendo en cuenta la autonomía territorial señalada por la Constitución Política.</p> <p>Adicionalmente, se debe considerar que el Decreto 2185 de 2023 ya establece que el Consejo Nacional de la Economía Popular debe "Realizar seguimiento e informes sobre la implementación la política pública definida con el fin analizar los avances y resultados y proponer los ajustes y recomendaciones para promover el reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad de la economía popular, en concordancia con planes y programas del Gobierno Nacional."</p> <p>Estando atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.</p> <p><i>Concedidamente,</i></p>  <p><b>SORAYA STELLA CARO VARGAS</b> VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL DESPECHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL</p>
---	---

## CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2023 CÁMARA

*por la cual se reglamenta la caracterización de la Economía Popular y Comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., 19 de marzo de 2024</p> <p>Señor <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRIETO</b> Secretario General Comisión Séptima Congreso de la República Carrera 7 No. 8 - 68 Piso 5 comision7.septima@camara.gov.co 3904050 Bogotá, D.C.</p> <p>Asunto: concepto Proyecto de Ley 342 de 2023 – Cámara "por la cual se reglamenta la caracterización de la Economía Popular y Comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Estimado señor Albornoz:</p> <p>En atención a su comunicación del 5 de febrero del presente año, recibida en este Ministerio el 6 de febrero de 2024 (radicado No. MJD-EXT24-0006579), en donde solicita un concepto sobre el Proyecto de Ley 342 de 2023 – Cámara "por la cual se reglamenta la caracterización de la Economía Popular y Comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones", a continuación, me permito emitir un concepto de constitucionalidad y técnica normativa del mencionado proyecto.</p> <p>En este documento se realiza un análisis general y abstracto de constitucionalidad, coherencia normativa y calidad jurídica del proyecto de ley antes enunciado. Para esto el documento se divide en tres partes. En primer lugar, se realizará una síntesis del objeto y contenido del proyecto de ley. En segundo lugar, se analizará la constitucionalidad en abstracto del proyecto. Finalmente, se enunciarán algunas recomendaciones de técnica normativa, las cuales están orientadas a fortalecer la coherencia y simplicidad del proyecto, y de ese modo, fortalecer el principio de seguridad jurídica.</p> <p><b>1. Síntesis del objetivo y contenido del proyecto</b></p> <p>De acuerdo con lo señalado en el artículo 1º del proyecto, el objetivo de la ley es "reconocer, fomentar, formar, incentivar y proteger todas las expresiones de la Economía Popular". Para</p>	<p>lograr este objetivo se establecen unas definiciones (artículo 2º), se enuncian unos principios orientadores en la aplicación de la norma (artículo 4º), se crean varias instancias y se desarrollan otras, como por ejemplo: las asambleas municipales y departamentales de la economía popular y comunitaria (artículo 5º); así mismo se desarrollan las funciones del Consejo Nacional de Economía Popular creado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, concretamente, en el artículo 74 de la Ley 2294 de 2023.</p> <p>La iniciativa también busca modificar el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008, en relación con la inclusión de un capítulo sobre responsabilidad con la economía popular en los planes especiales de manejo y protección de bienes de interés cultural que comprometan a el espacio público. Modificación que como se indicará más adelante es antitética.</p> <p>También, se establece la obligación de las entidades territoriales de incluir programas y proyectos focalizados en la atención a personas y organizaciones que constituyan unidades de economía popular en sus planes de desarrollo. Así como también, garantizar la ejecución de recursos para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de dichos programas (artículo 21). Finalmente, se establece la vigencia a partir de la promulgación y se contempla una cláusula general de derogatoria tácita.</p> <p><b>2. Análisis de constitucionalidad</b></p> <p>Desde el punto de vista constitucional se considera que, en términos generales, el proyecto de ley bajo revisión plantea un conjunto de redacciones normativas que, en su mayor parte, no denotan eventuales problemas de validez constitucional. No obstante, llama la atención los artículos que abordan los planes de desarrollo territorial y los procesos de contratación directa con organizaciones de la economía popular. A continuación, se hacen algunos comentarios de constitucionalidad sobre estos temas.</p> <p><b>2.1 Autonomía de las entidades territoriales para expedir los planes de desarrollo territorial</b></p> <p>En el artículo 21 del proyecto se establecen unas obligaciones a cargo de los entes territoriales en relación con el contenido de los planes de desarrollo territorial. Concretamente, se establece lo siguiente:</p> <p><i>"Artículo 21. Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales. Las entidades territoriales deberán incluir en sus planes de desarrollo programas y proyectos focalizados en la atención e inclusión de las personas y organizaciones caracterizadas en la presente ley como unidades de la economía popular y garantizar la asignación de los recursos necesarios para su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación".</i></p>
---	---

Frente a los planes de desarrollo de las entidades territoriales, es importante recordar que la Constitución consagra la autonomía de las entidades territoriales en la construcción de dichos planes. A nivel departamental, las entidades territoriales tienen autonomía para la "planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio"<sup>1</sup> y para ello, son funciones de las Asambleas departamentales "2. expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social (...). 3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas (...)"<sup>2</sup>. En el nivel local, en desarrollo de la autonomía reconocida a los municipios, la Constitución les reconoce la facultad de "ordenar el desarrollo de su territorio"<sup>3</sup> y, por lo tanto, es función de los concejos municipales "2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas"<sup>4</sup>.

En desarrollo de las normas constitucionales antes citadas, el artículo 32 de la Ley 152 de 1994 "por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", establece lo siguiente respecto de la autonomía territorial:

*"Artículo 32. Alcance de la planeación en las entidades territoriales. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.*

*Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia" (subraya no original).*

De acuerdo con la norma antes citada, las entidades territoriales tienen autonomía para elaborar sus planes de desarrollo. Ahora, sin perjuicio de esa autonomía, deben tener en cuenta las políticas y estrategias del Plan nacional de desarrollo, esto con el fin de garantizar la coherencia entre el plan nacional y los planes territoriales.

En el caso concreto del artículo 21 del proyecto, se establece una obligación a cargo de las entidades territoriales en relación con los planes de desarrollo. Dicho deber consiste en incluir "programas y proyectos focalizados en la atención e inclusión de las personas y organizaciones caracterizados en la presente ley como unidades de la economía popular y garantizar la asignación de los recursos necesarios para su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación". Al respecto, se considera que dicha disposición no desconoce abiertamente la autonomía de las entidades, pues, como bien lo señala el inciso segundo del artículo 32 de la Ley 152 de 1994, dicha autonomía de las entidades no impide la obligación de guardar una coherencia con el Plan nacional de desarrollo, y precisamente, la economía popular fue un tema desarrollado en la Ley 2294 de 2023 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"<sup>5</sup>.

Sin embargo, se recomienda que en la redacción del artículo 21, así como de los artículos 8 y 23 en donde también se hace referencia a los planes de desarrollo territorial, se haga una mención expresa en el sentido de que dichas regulaciones se establecen sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales. Por otro lado, ateniendo a los principios de la democracia deliberativa en la cual todos los posibles afectados por una decisión deben tener el derecho y la oportunidad de participar en el proceso de adopción de dicha decisión, se recomienda que estas disposiciones sean socializadas con los representantes de las entidades territoriales, teniendo en cuenta que estas se establecen obligaciones a cargo de las entidades territoriales, obligaciones que incluyen la asignación de recursos lo que implicaría una limitación a sus competencias en materia de planificación establecidas en la Constitución.

**2.2 Priorización de la contratación directa con las organizaciones de la economía popular**

El artículo 11 del Proyecto de Ley propone una obligación en cabeza del Estado de priorizar los procesos de contratación directa y proceder a las compras de bienes y servicios a las organizaciones de la economía popular. De igual forma señala que tendrán prioridad como proveedores de bienes y servicios para la administración pública y se promoverá su participación equitativa en los procesos de contratación. Estas compras se llevarán a cabo bajo criterios de transparencia y rendición de cuentas, garantizando la participación equitativa de las organizaciones, garantizando la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de su aporte a la economía nacional.

Frente a esta norma caben las siguientes observaciones para tener en cuenta: En primer lugar, independiente de la calidad de sujetos de la economía popular, el proceso de contratación debe cumplir con unas exigencias mínimas, que incluso ha sido considerados como principios básicos de toda contratación estatal. Así, en Sentencia C-154 de 2023 la Corte reiteró:

*"39. La amplitud de las competencias del legislador para regular la contratación pública no es incompatible con algunos límites. Además de los diques generales que ha determinado la Corte (principios de la función administrativa y prevalencia del interés general) también se han establecido parámetros específicos como: la igualdad, la buena fe, la defensa del patrimonio público y la autonomía de las entidades territoriales. De igual modo, se han enunciado postulados que rigen la función administrativa como los de: publicidad, economía, celeridad y transparencia.*

*40. En conclusión, la Constitución le otorga un amplio margen de configuración al legislador para regular los diversos aspectos de la contratación pública y, en especial, lo relativo a la selección de los contratistas. Esta libertad debe atender a los principios constitucionales y respetar algunos límites específicos dentro de los que se encuentran la libre competencia y la igualdad."*

*"e. El respeto a la identidad cultural y reconocimiento a los cultores y protagonistas de la economía popular y comunitaria como parte del (sic)"*

Por lo anterior, se recomienda completar la frase del literal e.

**3.3 Reversión del espacio público en espacios sociales (artículo 8°)**

El artículo 8° del proyecto titulado "reconocimiento de espacio público como espacio social" establece que "se promoverá la reversión de espacios públicos como espacio social, humano y popular". Frente a este punto, se sugiere modificar la redacción de la disposición con el fin de hacerla más clara y precisa. Esto por cuanto no queda claro qué se debe entender por espacio social, humano y popular, y en qué consiste concretamente la "reversión" del espacio público. En el mismo sentido, no es claro cuál es el efecto normativo sobre el reconocimiento del espacio público como espacio social. Por ejemplo, no es claro si el artículo 8 del proyecto busca o no modificar la definición de espacio público señalada en el artículo 139 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Por otro lado, se recomienda tener en cuenta la jurisprudencia constitucional sobre el uso y protección del espacio público, protección que según la Corte Constitucional es compleja, pues debe mantenerse un equilibrio entre los derechos al trabajo de algunas personas y el derecho al desplazamiento y el ambiente sano de otras, lo que implica una obligación a cargo del Estado en términos de proteger la integridad del espacio público. Frente a este tema, en la Sentencia C-062 de 2021, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

*"la Corte identifica el acceso al espacio público como un derecho colectivo propio del Estado Social del Derecho y que se expresa de diversas maneras, a saber: (i) como un deber del Estado en términos de protección de su integridad; (ii) como la obligación de garantizar su destinación al uso común; (iii) la prevalencia en su uso del interés general sobre el particular; (iv) la concurrencia de la facultad reguladora de las entidades públicas sobre la utilización del suelo y espacio urbano, y en la defensa de ese interés común; (v) su condición de derecho e interés colectivo; y (vi) como objeto material de las acciones populares y como bien jurídicamente exigible. A partir de estos contenidos normativos, ese mismo precedente inscribe a la protección del espacio público y su destinación al bien común como un fin esencial del Estado.*

*[...] el deber de protección del espacio público tiene naturaleza compleja, puesto que está dirigido a evitar su menoscabo desde el punto de vista físico, social, cultural, urbanístico y jurídico. Esto bajo el entendido de que de la integridad del espacio público depende la existencia de un entorno común que presupone su acceso universal, la imposibilidad legal de su apropiación particular y su vínculo con la satisfacción de las necesidades colectivas".*

En segundo lugar, la norma no establece criterios de prevalencia cuando sean varios los proveedores que provengan de la economía popular y que puedan proveer tales servicios al Estado. Sumado a esto, se tiene la imprecisión de la definición de economía popular a la que antes se hizo referencia. Por lo anterior, se sugiere hacer una redacción que (i) reconozca los principios de la contratación estatal; (ii) en armonía con la Ley de contratación estatal, otorgue condiciones beneficiosas a los contratistas provenientes de la economía popular, pero no, que ordene al Estado su contratación directa de todos los bienes y servicios y; (iii) que establezca con claridad los criterios de prevalencia cuando sean varios los oferentes provenientes de la economía popular.

**3. Comentarios de técnica normativa**

En este apartado se enunciarán algunas recomendaciones de técnica normativa, las cuales están orientadas a fortalecer la coherencia y simplicidad del Ordenamiento Jurídico, y de ese modo, fortalecer el principio de seguridad jurídica.

**3.1 Definición de economía popular (artículo 2°)**

El artículo 2° del proyecto contiene varias definiciones, algunas de ellas poco claras, por ejemplo, el concepto de economía popular es definido en los siguientes términos:

*"Economía popular. Serán todas las formas asociativas, diferentes a las profesionales, laborales, culturales, deportivas, religiosas, entre otras, cuyo objeto social principal no sea la realización de actividades económicas de producción de bienes y servicios o no cumplan con las características que sustentan la economía popular, así como las empresas que integran el sector privado, sean individuales o constituidas como sociedades de personas o de capital, que tengan como objeto principal la realización de actividades económicas o actos de comercio, con fines lucrativos y de acumulación de capital".*

Frente a este concepto, se sugiere respetuosamente revisar la redacción de dicha disposición, pues esta definición es quizás la más importante, dado que el objeto de la norma es precisamente regular la economía popular. Sin embargo, al leer la definición no queda claro dicho concepto. Se recomienda una redacción más sencilla a la hora de elaborar definiciones, por ejemplo, las definiciones doctrinales que se enuncian en la exposición de motivos del proyecto de ley sobre economía popular son más claras que la señalada en el artículo 2° antes transcrito<sup>6</sup>.

**3.2 Definición de principios (artículo 4°)**

El artículo 4° establece un listado de principios de interpretación de la norma. Sin embargo, en el literal e, quizás por un error de digitación, la frase está incompleta. Dicho texto dice lo siguiente:

Por lo anterior, se recomienda una redacción más clara y precisa de este artículo, con el fin de mantener la coherencia normativa y evitar dudas interpretativas al momento de su aplicación.

3.4 Modificación a la Ley 1185 de 2008 (artículo 9°)

El artículo 9° del proyecto tiene como objeto modificar la Ley 1185 de 2008, concretamente, se adiciona un numeral al artículo 7° de dicha ley. Este artículo comete un grave error de técnica normativa, pues modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones es una norma cuyo único objeto era modificar la Ley 397 de 1997. Concretamente, el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008 modifica el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, por lo tanto, la norma que se debe modificar o adicionar es el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, no la Ley 1185 de 2008.

Frente a este punto es relevante recordar las recomendaciones de técnica normativa de la Cartilla de redacción de disposiciones jurídicas del Ministerio de Justicia y del Derecho, en donde se señala lo siguiente:

“5.5.4 Prohibición de modificar una normativa modificativa

Dado que una normativa modificativa no debe contener disposiciones sustantivas autónomas y que sus efectos se limitan a las modificaciones que introduce en otra norma, no se deben modificar los actos modificatorios. Si fuera necesario introducir nuevas modificaciones, se modificará de nuevo la normativa original en redacción vigente que incorpore todas las modificaciones previas”.

De acuerdo con lo anterior, en este caso concreto lo correcto es adicionar el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, y no el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008, pues esta última norma no tiene más alcance jurídico que el de modificar la Ley 397 de 1997 y agotó sus efectos en el momento de su entrada en vigor.

3.5 Uso inapropiado de la expresión “y/o”

En varios artículos del proyecto de ley se usa la expresión “y/o”, la cual, según la Real Academia de la Lengua no es aconsejable. Al respecto dicha entidad sostiene que:

“4. y/o. A veces se emplean conjuntamente las conjunciones copulativa y disyuntiva separadas por una barra oblicua, calco del inglés and/or, con la intención de hacer explícita la posibilidad de elegir entre la suma o la

inconciliable es solo aparente y desaparece a partir de uno u otro ejercicio hermenéutico o interpretativo”.

Por lo anterior, se recomienda realizar un análisis jurídico con el fin de identificar la normativa vigente que regula el mismo tema y que resulta incompatible con el proyecto de ley, con el fin de derogar de manera expresa dichas normas. Ahora, solo en el caso de que no se logre identificar normas vigentes previas sobre el mismo tema, sería aconsejable el uso de una derogatoria tácita.

En los anteriores términos se brinda concepto con el alcance no vinculante de que trata el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

Elaboró: Pablo Medrano, Profesional especializado, DDDOJ  
Revisó: Carlos Unigarro, Coordinador, DDDOJ  
Aprobó: Miguel Ángel González, Director, DDDOJ

https://www.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=0b9M8vuJ2AyQNIJmmBn%2BmQFm%2FAFcZ02s6J%2FIFUY%3D&cod=ieX%2FyPJPFmzUG710Bw%3D%3D

1 La economía popular fue desarrollada en el Plan nacional de desarrollo en la Sección II del Capítulo III, del Título II de la Ley 2294 de 2023.

2 La Constitución establece varias normas de competencia en relación con los planes de desarrollo territorial, asignando funciones a las asambleas, gobernadores, concejos y alcaldes respectivamente. Al respecto puede consultarse los artículos 300.3, 305.4, 313.2 y 315.5 de la Constitución Política.

alternativa de dos opciones: Se necesitan traductores de inglés y/o francés. Se olvida que la conjunción o puede expresarse en español ambos valores de manera conjunta. Se desaconseja, pues, el uso de esta fórmula, salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos” (subraya agregada)<sup>9</sup>.

Por lo anterior, se recomienda respetuosamente analizar la necesidad de utilizar esta fórmula, que como lo indica la RAE, es un calco del inglés y resulta innecesario en nuestro idioma.

3.6 Derogatoria tácita (artículo 26)

El artículo 26 del proyecto establece una cláusula de derogatoria tácita en los siguientes términos: “deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”. Al respecto, debe recordarse que el artículo 71 del Código Civil establece que la derogatoria de una ley puede ser expresa o tácita. En la primera clase de derogatoria, la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua, por el contrario, la derogatoria tácita se produce cuando la ley nueva contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

Ahora bien, pese a que la derogatoria tácita está permitida en el ordenamiento jurídico colombiano, su uso no es aconsejable pues puede generar inseguridad jurídica, dado que este tipo de derogatorias tácitas suelen dejar un amplio margen de interpretación sobre qué es lo que resulta incompatible, y por lo tanto, derogado por la nueva ley. Sobre este punto el Ministerio de Justicia y del Derecho ha sostenido lo siguiente:

“Lo anterior se explica por la textura abierta, difusa y poco precisa que caracteriza la redacción de las fórmulas derogatorias tácitas que son incluidas en muchísimos instrumentos normativos.

Este tipo de derogatoria, si bien es válida, no genera seguridad jurídica. Ello se debe a que los textos normativos que establecen de forma muy general y difícilmente delimitable que derogan todas las disposiciones previas que les resulten contrarias -lex posterior derogat anteriori- abren entonces la puerta, en no pocos casos, a que su alcance real sea susceptible de múltiples interpretaciones y por tanto a la inseguridad jurídica.

Dicha inseguridad, innecesaria e indeseable se mantendrá entonces en muchos casos mientras no exista una decisión judicial que por sus efectos dé certeza general sobre su alcance. Mientras tanto esta situación puede dar lugar a la formulación de múltiples interpretaciones jurídicas subjetivas no vinculantes en términos generales, sobre (i) cuáles son las disposiciones normativas preexistentes que en estricto sentido jurídico fueron efectivamente derogadas por resultar incompatibles o inconciliables; o (ii) si dicha incompatibilidad es total o parcial; o incluso (iii) si la incompatibilidad

3 En la exposición de motivos del proyecto de ley se enuncian varias definiciones de economía popular que son más claras y concretas que la definición del artículo 2°, dichas definiciones se encuentran en la página 13 de la Gaceta No. 1823 de 2023.

4 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO – DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. Cartilla No. 2. De redacción normativa y de disposiciones jurídicas de la Rama ejecutiva del poder público en Colombia. Bogotá: 2023, p. 30. Disponible en: [https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/Cartilla\\_Redaccion\\_Normativa\\_2\\_2023\\_SUIN.pdf](https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/Cartilla_Redaccion_Normativa_2_2023_SUIN.pdf)

5 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario panhispánico de dudas. Disponible en: <https://www.rae.es/dpd/y>

6 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO – DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. Metodología de depuración normativa para los proyectos de depuración de las disposiciones normativas de los Decretos únicos reglamentarios (DUR). Bogotá: 2023, p. 13. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/MetodologiaDepuracionNormativadisposicionesDURV32023.pdf>

7 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO – DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. Cartilla No. 2. De redacción normativa y de disposiciones jurídicas de la Rama ejecutiva del poder público en Colombia. Bogotá: 2023, p. 30. Disponible en: [https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/Cartilla\\_Redaccion\\_Normativa\\_2\\_2023\\_SUIN.pdf](https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/Cartilla_Redaccion_Normativa_2_2023_SUIN.pdf)

8 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario panhispánico de dudas. Disponible en: <https://www.rae.es/dpd/y>

9 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO – DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. Metodología de depuración normativa para los proyectos de depuración de las disposiciones normativas de los Decretos únicos reglamentarios (DUR). Bogotá: 2023, p. 13. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/MetodologiaDepuracionNormativadisposicionesDURV32023.pdf>

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 314 - Viernes, 22 de marzo de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**CARTAS DE COMENTARIOS**

	<b>Págs.</b>		<b>Págs.</b>
Carta de comentarios Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 080 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental.....	1	Carta de comentarios Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Proyecto de Ley número 342 de 2023 Cámara, por la cual se regula la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones.....	6
Carta de comentarios Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al Proyecto de Ley número 244 de 2023 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones para garantizar la estabilidad laboral de los adultos medios y adultos mayores como medida para prevenir el “edadismo” o la discriminación por edad. ....	2	Carta de comentarios Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 342 de 2023 Cámara, por la cual se regula la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones.....	9
Carta de comentarios Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 332 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales .....	3	Carta de comentarios Ministerio de Justicia y del Derecho Proyecto de Ley número 342 de 2023 Cámara, por la cual se reglamenta la caracterización de la Economía Popular y Comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones .....	10