



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1823

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de diciembre de 2023

EDICIÓN DE 29 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el impuesto nacional de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre de 2023

Honorable Representante

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Presidente

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación proyecto de ley, por medio del cual se modifica el impuesto nacional de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 y demás normas concordantes, presento a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de ley *por medio del cual se modifica el impuesto nacional de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.


ENRIQUE CABRALES BAQUERO

Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el impuesto nacional de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el impuesto nacional de Industria y Comercio, contenido en el Capítulo II de la Ley 14 de 1983, y dictar otras disposiciones sobre la materia.

Artículo 2º. Adiciónese un párrafo al artículo 33 de la Ley 14 de 1983, así:

Parágrafo 3º. Sobre la base gravable definida en este artículo, se aplicará la siguiente gradualidad con el objeto de eliminarlo:

1. Para los años 2025 y 2026:

Del uno al seis por mil (2-6 x 1.000) mensual para actividades industriales, y del uno al nueve por mil (2-9 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

2. Para el año 2027:

Del uno al cinco por mil (2-5x 1.000) mensual para actividades industriales, y del uno al ocho por mil (2-8 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

3. Para el año 2028:

Del uno al cuatro por mil (2-4x 1.000) mensual para actividades industriales, y del uno al siete por mil (2-7 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

4. A partir del año 2029 se desmontará de manera definitiva el impuesto.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), diseñará y formulará una alternativa de recaudo, con observancia de los principios constitucionales de eficiencia, proporcionalidad, progresividad, justicia y equidad, para suplir los ingresos de las entidades territoriales provenientes del impuesto de Industria y Comercio.

Parágrafo. La alternativa tributaria de la que habla el presente artículo deberá entrar en vigencia a partir del año gravable 2029, con el fin de garantizar de manera continua el recaudo y financiación de las entidades territoriales.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2023
CÁMARA

por medio del cual se modifica el impuesto nacional de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto de ley tiene por objeto disminuir el impuesto nacional sobre la Industria y Comercio gradualmente hasta llegar a su eliminación y desmonte. Así como ordenar el diseño y formulación de un impuesto nuevo que asegure el ingreso tributario de los territorios.

2. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES:

La Constitución Política de Colombia estableció como principio fundamental que “*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*”¹. Y dispuso como 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”².

El mismo texto constitucional consagra varios principios sobre los que se desarrolla el ordenamiento jurídico de derecho tributario; y establece un conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco general y la organización de nuestro régimen administrativo y económico. Estos principios y sistema normativo de carácter tributario deberán observar principios de primer orden, tales como la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y el interés general³⁻⁴.

Asimismo, el Constituyente de 1991 estableció de forma positiva un decálogo abierto de derechos fundamentales, originados en dos (2) núcleos esenciales: el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad (en ellos, se cimientan los demás principios)⁵. Dichas garantías deben ser siempre objeto de protección por parte de la administración pública y observadas conforme a la Constitución y la ley, y deben estar basadas en la buena fe (artículo 83 de la CP), por lo cual deberán ser

² Artículo 2° de la Constitución Política de Colombia.

³ Téngase en cuenta el Preámbulo de la Constitución, como elemento vinculante conforme a los postulados de la Corte Constitucional.

⁴ Es así como se cimienta en el Estado Social de Derecho, como piedra angular epistemológica, una perspectiva antropocéntrica, donde el individuo y sus intereses es la máxima, por lo cual la protección inherente de sus derechos, será un postulado que se verá segregado en la totalidad del ordenamiento jurídico que nos rige. Dichos elementos son de gran relevancia, por cuanto desde la misma comunidad internacional y de forma histórica se han reconocido esos derechos, como propios de los individuos como persona solo por el hecho de ser humanos.

⁵ Sobre el núcleo esencial de un derecho fundamental, la Corte Constitucional sostuvo que (Sentencia C-756 de 2008):

“Tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia de esta Corporación coinciden en señalar que la teoría del núcleo esencial se aplica como una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, en tanto que es exigible un mínimo de contenido que vincula y se impone principalmente frente al legislador. En efecto, frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección”.

Y sobre el concepto del núcleo esencial de un derecho fundamental estableció:

“El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

¹ Artículo 1° de la Constitución Política de Colombia.

consonantes con los principios que rigen la función administrativa (artículo 209 constitucional).

Así las cosas, la administración pública de carácter tributario se organiza con el objeto de aplicar políticas públicas de desarrollo administrativo, pero con observancia de los principios del sistema tributario que trae consigo la Constitución Política de 1991, como son la legalidad⁶, equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad de las leyes tributarias⁷; así como el deber de toda persona de contribuir al financiamiento del Estado **dentro de los conceptos de justicia y equidad.**

La Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) sostuvo respecto al sistema tributario:

“De acuerdo con el artículo 363 de la Constitución, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales constituyen el marco general que guía la imposición de las cargas fiscales a través de las cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para su consecución y funcionamiento. Es importante tener en consideración que los principios de equidad, eficiencia y progresividad son predicables del sistema tributario en su conjunto y no de un impuesto en particular. En estos términos, para la Corte tales principios “constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisar esta Corporación, se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular”. El principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte como una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual. El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical). En cuanto al principio de eficiencia, también ha considerado la Corte, que “resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)”.

⁶ Artículo 338 de la Constitución Política.

⁷ A diferencia de principios administrativos, estos preceptos de carácter tributario no se han desarrollado conceptualmente a través de leyes o reglamentos, sino a través de la jurisprudencia.

Por otra parte, el artículo 338 de la Constitución Política dispuso:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar; directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

Dicha disposición jurídica, es clara en establecer que los tributos solo pueden ser dados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y/o Municipales, a través de leyes, ordenanzas y/o acuerdos, según corresponda. Asimismo, los tributos sólo pueden ser creados por ley que fije los sujetos activos y pasivos, hechos, bases gravables y tarifas⁸.

Con todo, según el alto tribunal constitucional, el legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, **y la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la Constitución.** En la Sentencia C-1060A de 2000, la Corte Constitucional consideró que esos límites están concebidos de dos formas: *“(i) el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y equidad (artículo 95.9 de la CP) y (ii) se limita al legislador porque se le ordena construir un sistema tributario donde predominen los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sistema que en ningún caso puede ser retroactivo en sus disposiciones ni en su aplicación (artículo 363 de la CP)”*⁹.

Con dichos aspectos, se estableció el Estatuto Tributario Nacional, configurándose así el piso constitucional y legal para concebir la legislación

⁸ Como quiera que los demás principios constitucionales de la tributación no se han conceptualizado legalmente, de una u otra forma se desarrollan mediante un conjunto de deberes y obligaciones específicos tanto del contribuyente como de la administración tributaria (visto en <https://www.itrc.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2018/03/Principios-tributarios-y-e%CC%81tica.pdf>).

⁹ Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

tributaria, por lo cual será el mismo que obedezca las razones por la cual se allega la presente iniciativa legislativa.

Por otro lado, tenemos claro que la presente se allega al Congreso de la República, con fundamento en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 6°, 139, 140 y 143 de la Ley 5ª de 1992¹⁰. De tal manera, que se deberá proceder con lo que en derecho corresponda.

3. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN:

El sistema tributario colombiano tiene problemas ampliamente diagnosticados. Las mediciones internacionales indican que Colombia tiene uno de los estatutos más complejos del mundo, recargado en las utilidades empresariales y que recauda muy poco de las personas. Hay inequidades horizontales: dos personas o empresas distintas con ingresos similares pueden tener tasas de tributación muy diferentes.

En esa misma línea, el coeficiente de Gini – que es el que mide la desigualdad– permanece prácticamente igual antes y después del recaudo de impuestos, lo cual implica que los impuestos no produjeron ningún resultado sobre la inequidad, mientras en los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) puede bajar hasta 20 puntos. En el país no existe ningún impuesto progresivo: ni los de renta, ni los de ganancias ocasionales, ni los de gravamen a los movimientos financieros, ni el IVA.

Así las cosas, economistas de la Universidad de los Andes aseguran que la reducción en los impuestos sobre las empresas debe priorizarse, porque desnivelan la cancha desmotivando el emprendimiento en sectores perjudicados y protegiendo rentas de los favorecidos, erosionan el recaudo, crean un sistema tributario complejo, difícil de administrar, que favorece la evasión y la elusión.

¹⁰ Con todo, se tiene claro que de conformidad con las previsiones establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, el asunto es de resorte del Gobierno nacional (la iniciativa legislativa), empero, habrá que tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-256 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), cuando sostuvo que:

“Ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por este, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno. Para la Corte es claro que si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República, no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen. La coadyuvancia admitida por la Corte, para que pueda convalidar lo actuado, debe darse en el curso de los trámites legislativos que se surten en cualquiera de las etapas constitucionales, en comisiones y plenarias de las cámaras, es decir, antes de que el proyecto pase al Presidente para su sanción y objeción”.

Por lo anterior, corresponderá esperar dentro del trámite legislativo, el concepto y posible aval del Gobierno nacional.

Para la Comisión, el diseño del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), por ejemplo, lo hace un tributo ineficiente, pues al gravar los ingresos brutos genera una carga tributaria más onerosa para las empresas que operan en competencia, pues tienen menores márgenes de ganancia, y para las empresas cuya tecnología de producción es intensiva en trabajo, pues la remuneración al capital y a la actividad emprendedora es baja comparada con los ingresos brutos. Además, de los problemas de diseño del ICA, en la práctica hay varios problemas de administración tributaria, relacionados con la dispersión normativa y tarifaria, que redundan en altos costos de transacción para los contribuyentes.

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) tiene su origen en la Ley 97 (Congreso de la República de Colombia, 1913). Esta ley aprobó gravar a los establecimientos industriales, inicialmente para Bogotá, pero podía ser adoptado por los demás municipios mediante autorización de las asambleas departamentales. La Ley 14 (Congreso de la República de Colombia, 1983) en sus Capítulos II y III definió el ICA tal como se conoce en la actualidad. Esta norma concretó los elementos del tributo y delimitó las actividades que se entendían como industriales, comerciales y de servicios. También definió los detalles de la aplicación del impuesto para el sector financiero. Además, precisó la base gravable del ICA como el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho.

La Ley 2010 (Congreso de la República de Colombia, 2019) creó la posibilidad de tributar el ICA consolidado junto con el impuesto sobre la renta, en lo que se denomina el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (Simple). El ICA consolidado comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil. Esta norma también señala que el contribuyente que tribute bajo el régimen simple debe reportar la territorialidad de los ingresos obtenidos para la distribución del recaudo en el municipio o municipios donde se ubicó el hecho generador. Adicionalmente, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario del impuesto sobre la renta el cincuenta por ciento (50%) del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros. A partir del año gravable 2022, del 100%.

Aunque se trata de un impuesto local, los principales elementos del tributo son definidos por el legislativo. Los concejos municipales pueden definir las tarifas dentro del rango legal, establecer las exenciones y principalmente establecer las herramientas de la gestión tributaria, como la retención en la fuente y los regímenes de sujetos (Piza, 2016). Es un impuesto autoliquidado como los impuestos de renta e IVA. Los municipios tienen facultades de fiscalización, comprobación, liquidación y sanción.

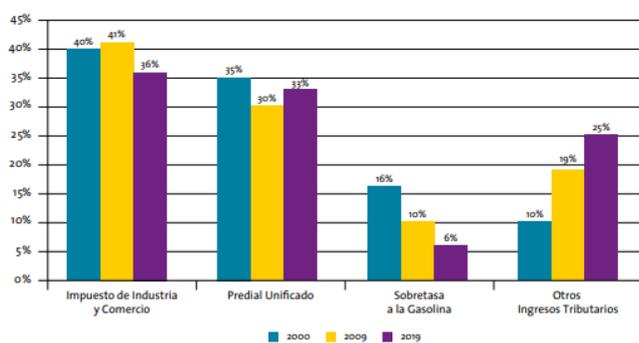
Bogotá cuenta con un rango de tarifas entre el 2 y el 30 por mil para la generalidad de las actividades, en virtud de lo establecido en el Decreto Ley 1421

de 1993. Debido a que el impuesto se causa a favor del municipio en el cual se realiza la actividad gravada y que cada concejo municipal establece la tarifa para su jurisdicción, esto genera distorsiones sobre las decisiones de ubicación de las firmas. Por esta razón, gran parte de la actividad industrial de la capital está localizada en la periferia, en la búsqueda de mejores tarifas.

Participación en los ingresos

El impuesto de industria y comercio representó para el 2019 el 36% de los ingresos tributarios de los municipios, equivalentes al 0,88% del PIB. Aunque la participación dentro del total de ingresos tributarios ha disminuido (en cerca de 4 puntos porcentuales respecto al año 2000), el ICA es el impuesto territorial de mayor recaudo a nivel local, seguido por el impuesto predial y la sobretasa a la gasolina.

FIGURA 10. Participación de principales tributos territoriales



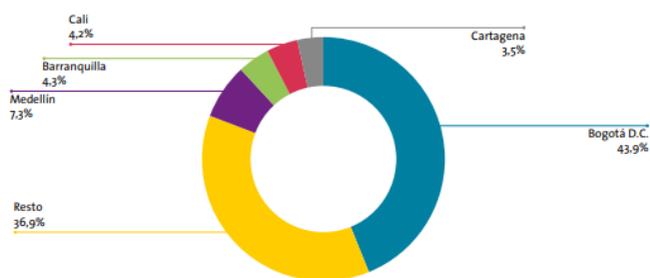
Fuente: Cálculos de la Dirección de Apoyo Fiscal con base en el Formulario Único Territorial (FUT) y Secretarías de Hacienda.

A pesar de la menor participación en el total de ingresos tributarios de los municipios, el recaudo real del ICA ha aumentado de manera significativa. Los ingresos por recaudo en 2018 representan un poco más de tres veces lo recaudado en el año 2000. La participación del ICA como proporción del PIB ha sido muy sensible al ciclo económico. El tributo es procíclico puesto que la dinámica económica determina su base gravable.

La discrecionalidad del ICA para la destinación de los recursos recaudados es alta. En el caso del impuesto predial, el 13% del recaudo es de destinación específica legal y 5% de destinación específica por acuerdo municipal. En el ICA el 92% del recaudo es de libre destinación, lo cual hace del impuesto una renta significativa para la autonomía financiera de las entidades territoriales.

El aumento persistente en el recaudo del ICA entre los años 2000 y 2009, que coincide con el crecimiento económico de esos años. Después del 2009, el crecimiento en el recaudo ha sido leve. Debido a las características de la base gravable, el ICA está muy concentrado en los mayores centros urbanos del país. Para el año 2018, Bogotá D.C. (43.9%), Medellín (7.3%), Barranquilla (4.3%), Cali (4.2%) y Cartagena (3.5%) representaron cerca del 63% del total del recaudo nacional de ICA. El 70% del recaudo nacional por ICA se concentra en 10 municipios; el 80%, en 27 municipios, y el 90%, en 71 municipios.

FIGURA 12. Recaudo de las principales ciudades como proporción del total recaudado



Fuente: Cálculos de la Dirección de Apoyo Fiscal con base en el Formulario Único Territorial (FUT) y Secretarías de Hacienda.

Impuestos locales para la actividad económica

Existe abundante evidencia de que los impuestos a las empresas afectan negativamente la actividad económica (Giroud y Rauh, 2019) y estos efectos negativos parecen ser más fuertes cuando se trata de impuestos locales (Bird R., A New Look at Local Business Taxes, 2003). Por otro lado, los impuestos a las empresas pueden convertirse en barreras para la formalización de empresas y la expansión de nuevas y pequeñas firmas. Los impuestos a las empresas no solo afectan la dinámica de la actividad económica sino además distorsionan las decisiones de ubicación de las empresas y por consiguiente la estabilidad de las finanzas locales.

Las empresas buscarán establecerse en localidades con tarifas más bajas para aumentar sus ganancias. Sin embargo, esta decisión de localización puede afectar la provisión de bienes públicos de poblaciones pequeñas. Además, la competencia en tarifas entre las entidades territoriales puede llevar a tasas bajas que redunden en bajos niveles de provisión de bienes públicos. En el caso del ICA hay un problema adicional: los impuestos sobre ingresos brutos son contrarios al principio de equidad horizontal. Naitram (2019) propone un principio básico para gravar a las empresas: las empresas deben contribuir de acuerdo con los beneficios que reciben del uso de estos bienes públicos. Dado que los beneficios que reciben las firmas son las utilidades, cualquier impuesto que grave los ingresos brutos viola este principio.

Al problema de equidad horizontal se suman otros problemas. La actual estructura del ICA constituye una alta carga para su administración y el cumplimiento por parte de los contribuyentes. El Banco Mundial (2016) determinó que, en el caso de Bogotá, los costos de cumplimiento del impuesto representaban el 2,3% de los ingresos brutos promedio año de un negocio, y el 3% de los ingresos brutos de las empresas pequeñas. Además, las empresas reportaron gastar el 55% de su tiempo y dinero para el cumplimiento tributario únicamente en ICA, seguido de los pagos de nómina, a los que dedicaban el 25% de sus recursos de cumplimiento. Además, la determinación del ICA se hace más compleja a medida que se desarrollan las economías locales y se incorporan actores multirregionales, o que atienden varias líneas de negocio.

Con el objetivo de calcular las pérdidas en eficiencia que genera el ICA, el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público realizó simulaciones valiéndose de un modelo de equilibrio general calibrado para Colombia. Las simulaciones indican que el ICA reduce el retorno a las inversiones generando un menor *stock* de capital en el largo plazo porque no permite deducir la depreciación, ni intereses sobre préstamos. También distorsiona las decisiones de contratación e incentiva la integración vertical ineficiente al no permitir deducir compras de bienes intermedios. De acuerdo con las estimaciones, al eliminar el ICA el consumo, la inversión, el empleo y el producto aumentarían en el largo plazo en 2%, 3.7%, 1% y 2.1% respectivamente.

Multiplicidad de tarifas

Para los contribuyentes del ICA la multiplicidad de tarifas y casos especiales les impide tener claridad sobre sus obligaciones tributarias, llevándolos en muchos casos a sanciones (Romero, 2015). Es plausible incluso que la complejidad de la declaración del impuesto puede incentivar la evasión del pago del ICA.

El impuesto se causa a favor del municipio en el cual se realiza la actividad gravada y cada concejo municipal establece la tarifa para su jurisdicción dentro de los límites permitidos por la normativa. Aunque el impuesto grava tres grandes actividades (comercio, industria y servicios), con la adopción de la codificación CIU, las actividades gravadas son alrededor de 460. Por lo tanto, existen tantos estatutos tributarios, tarifas y exenciones como municipios tiene Colombia. En este sentido, aquellas empresas que tengan operaciones en varios municipios deben liquidar el impuesto de acuerdo con las tarifas de cada una de las actividades y tiempos de cada jurisdicción. Esta situación puede alentar la evasión en el pago y la generación de posibles sanciones si las empresas no tienen claras las tarifas y calendarios de cada municipio.

Por otro lado, la diferenciación de tarifas no solo dificulta la administración tributaria de los municipios sino además genera distorsiones en el nivel de exenciones y preferencias tributarias para sus propias jurisdicciones. Para aumentar el recaudo, los concejos municipales pueden pensar en reducir tarifas o incrementar el número de exenciones para atraer mayor cantidad de actividad económica hacia su territorio. Sin embargo, el municipio que atrae los contribuyentes debe realizar mayores inversiones en infraestructura para soportar el desarrollo de esas actividades, pero como se otorgaron algunos beneficios, el flujo de recursos recibidos de estos nuevos contribuyentes puede no ser suficiente (Romero, 2017).

Además, el ICA es un impuesto regresivo cuando se hace referencia a su base gravable, debido a que esta recae sobre los ingresos brutos de los contribuyentes. En este sentido, las empresas que tienen menores márgenes de utilidad pagan una proporción mayor del impuesto puesto que las tarifas no discriminan entre agentes. Menores márgenes de utilidad pueden estar asociados con agentes económicos que realizan su actividad económica de manera menos eficiente.

Esta problemática también genera una convergencia de ingresos hacia las territorialidades más importantes del país (Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cartagena), ya que existen incentivos de aglomeración económica en estas jurisdicciones, así las tarifas sean muy altas. La evidencia internacional sobre este tipo de impuestos territoriales, cuya base gravable son los ingresos brutos, ha demostrado que son ineficientes y distorsionan el mercado. Ejemplos de ello son Austria, Francia y España, países en los que estos gravámenes territoriales han sido objeto de reforma y/o de eliminación (Universidad del Rosario, 2015).

Un caso similar al colombiano es el Impuesto a las Actividades Económicas de España, el cual tiene una naturaleza parecida en lo que respecta a la base gravable y el hecho generador, padeciendo las mismas problemáticas al gravar la renta presuntiva (Quiñones, 2010). En 2015, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria analizó precisamente las problemáticas en torno al ICA: *“el diseño actual del impuesto de industria y comercio castiga de manera fuerte la eficiencia económica por los efectos cascada que conlleva. Así mismo, la multiplicidad de actividades gravadas, tarifas, bases y calendarios hace que los costos de cumplimiento del impuesto sean elevados. Por último, la falta de claridad en la definición de territorialidad hace que el impuesto carezca de equidad, lo que genera disputas entre regiones”* (Bonilla et al., 2015).

4. IMPACTO FISCAL:

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley no tiene un impacto fiscal estimado, por lo que no implica modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo ni en la regla fiscal, toda vez que se asigna la responsabilidad en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de diseñar y formular (crear) un mecanismo que sustituya este, para no recargar tributariamente a las empresas ni a los consumidores, pero manteniendo los ingresos de las entidades territoriales.

Las consideraciones sustentadas en la pertinencia del proyecto y su justificación legal y constitucional aportan argumentos que dan cuenta de esto. En consideración, se pone sobre la discusión el impacto socioeconómico planteado, que se ve agravado por el anuncio de la posible recesión económica en Colombia, alcanzando cifras negativas en la producción solo comparables con la pandemia y siendo el punto más preocupante la dinámica de la inversión, que cae en un ritmo del 11% anual, y que es precisamente la que se ahuyenta con cargas tributarias como la establecida en este impuesto.

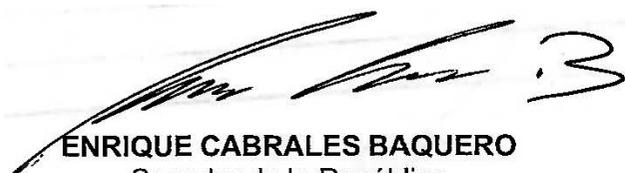
5. CONFLICTO DE INTERESES:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles

circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	12 de diciembre del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	Acto Legislativo
No.	338 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2023
CÁMARA

por medio del cual se elimina el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre de 2023

Honorable Representante

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Presidente

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación proyecto de ley, por medio del cual se elimina el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 y demás normas concordantes, presento a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de ley *por medio del cual se elimina el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda dar el trámite correspondiente, conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2023
CÁMARA

por medio del cual se elimina el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto derogar el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, contenido en el Capítulo II del título IV de la Ley 2277 de 2022.

Artículo 2º. Deróguese el Capítulo II del Título IV de la Ley 2277 de 2022, contenido de los artículos 50, 51, 52 y 53 de la reforma tributaria para la igualdad y la justicia social.

Artículo 3º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2023
CÁMARA

por medio del cual se elimina el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto de ley tiene por objeto eliminar el impuesto nacional sobre productos plásticos de un

solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, contenido en el Capítulo II del Título IV de la Ley 2277 de 2022.

2. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES:

La Constitución Política de Colombia estableció como principio fundamental que *“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”*¹¹. Y dispuso como 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”*¹².

El mismo texto constitucional consagra varios principios sobre los que se desarrolla el ordenamiento jurídico de derecho tributario; y establece un conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco general y la organización de nuestro régimen administrativo y económico. Estos principios y sistema normativo de carácter tributario deberán observar principios de primer orden, tales como la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y el interés general¹³⁻¹⁴.

Asimismo, el Constituyente de 1991 estableció de forma positiva un decálogo abierto de derechos fundamentales, originados en dos (2) núcleos esenciales: el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad (en ellos, se cimientan los demás principios)¹⁵. Dichas garantías deben ser siempre

objeto de protección por parte de la administración pública y observadas conforme a la constitución y la ley, y deben estar basadas en la buena fe (artículo 83 de la Constitución Política), por lo cual deberán ser consonantes con los principios que rigen la función administrativa (artículo 209 constitucional).

Así las cosas, la administración pública de carácter tributario se organiza con el objeto de aplicar políticas públicas de desarrollo administrativo, pero con observancia de los principios del sistema tributario que trae consigo la Constitución Política de 1991, como son la legalidad¹⁶, equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad de las leyes tributarias¹⁷; así como el deber de toda persona de contribuir al financiamiento del Estado **dentro de los conceptos de justicia y equidad.**

La Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) sostuvo respecto al sistema tributario:

“De acuerdo con el artículo 363 de la Constitución, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales constituyen el marco general que guía la imposición de las cargas fiscales a través de las cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para su consecución y funcionamiento. Es importante tener en consideración que los principios de equidad, eficiencia y progresividad son predicables del sistema tributario en su conjunto y no de un impuesto en particular. En estos términos, para la Corte tales principios “constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisarlo esta Corporación, se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular”. El principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte como una manifestación específica del principio

tenido que vincula y se impone principalmente frente al legislador. En efecto, frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección”.

Y sobre el concepto del núcleo esencial de un derecho fundamental estableció:

“El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

¹⁶ Artículo 338 de la Constitución Política.

¹⁷ A diferencia de principios administrativos, estos preceptos de carácter tributario no se han desarrollado conceptualmente a través de leyes o reglamentos, sino a través de la jurisprudencia.

¹¹ Artículo 1° de la Constitución Política de Colombia.

¹² Artículo 2° de la Constitución Política de Colombia.

¹³ Téngase en cuenta el Preámbulo de la Constitución, como elemento vinculante conforme a los postulados de la Corte Constitucional.

¹⁴ Es así como se cimienta en el Estado Social de Derecho, como piedra angular epistemológica, una perspectiva antropocéntrica, donde el individuo y sus intereses es la máxima, por lo cual la protección inherente de sus derechos será un postulado que se verá segregado en la totalidad del ordenamiento jurídico que nos rige. Dichos elementos son de gran relevancia, por cuanto desde la misma comunidad internacional y de forma histórica se han reconocido esos derechos, como propios de los individuos como persona solo por el hecho de ser humanos.

¹⁵ Sobre el núcleo esencial de un derecho fundamental, la Corte Constitucional sostuvo que (Sentencia C-756 de 2008):

“Tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia de esta Corporación coinciden en señalar que la teoría del núcleo esencial se aplica como una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, en tanto que es exigible un mínimo de con-

general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual. El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical). En cuanto al principio de eficiencia, también ha considerado la Corte, que “resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)”.

Por otra parte, el artículo 338 de la Constitución Política dispuso:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

Dicha disposición jurídica es clara en establecer que los tributos solo pueden ser dados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y/o Municipales, a través de leyes, ordenanzas y/o acuerdos, según corresponda. Asimismo, los tributos solo pueden ser creados por ley que fije los sujetos activos y pasivos, hechos, bases gravables y tarifas¹⁸.

¹⁸ Como quiera que los demás principios constitucionales de la tributación no se han conceptualizado legalmente, de una u otra forma se desarrollan mediante un conjunto de deberes y obligaciones específicos tanto del contribuyente como de la administración tribu-

Con todo, según el alto tribunal constitucional, el legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, **y la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la Constitución**. En la Sentencia C-1060A de 2000, la Corte Constitucional consideró que esos límites están concebidos de dos formas: “(i) el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y equidad (artículo 95.9 de la CP) y (ii) se limita al legislador porque se le ordena construir un sistema tributario donde predominen los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sistema que en ningún caso puede ser retroactivo en sus disposiciones ni en su aplicación (artículo 363 de la CP)”¹⁹.

Con dichos aspectos, se estableció el Estatuto Tributario Nacional, configurándose así el piso constitucional y legal para concebir la legislación tributaria, por lo cual será el mismo que obedezca las razones por la cual se allega la presente iniciativa legislativa.

Por otro lado, tenemos claro que la presente se allega al Congreso de la República, con fundamento en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 6°, 139, 140 y 143 de la Ley 5ª de 1992²⁰. De tal manera, que se deberá proceder con lo que en derecho corresponda.

3. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN:

A partir de la Ley 2277 de 2022, “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras

taria (visto en <https://www.itrc.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2018/03/Principios-tributarios-y-e%CC%81tica.pdf>).

¹⁹ Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

²⁰ Con todo, se tiene claro que de conformidad con las previsiones establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, el asunto es de resorte del Gobierno Nacional (la iniciativa legislativa), empero, habrá que tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-256 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), cuando sostuvo que:

“Ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por este, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno. Para la Corte es claro que si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen. La coadyuvancia admitida por la Corte, para que pueda convalidar lo actuado, debe darse en el curso de los trámites legislativos que se surten en cualquiera de las etapas constitucionales, en comisiones y plenarias de las cámaras, es decir, antes de que el proyecto pase al Presidente para su sanción y objeción”.

Por lo anterior, responderá esperar dentro del trámite legislativo, el concepto y posible aval del Gobierno nacional.

disposiciones”, se estableció el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso en Colombia. **Una medida regresiva**, tributariamente compleja y, paradójicamente, poco significativa a nivel ambiental. Medida que agrava la situación del sector y, aún más grave, al bolsillo de los consumidores finales.

El impuesto aplicado es de 0,00005 UVT por gramo, equivalente al pago de \$2.120 por kilogramo de material plástico utilizado para empaquetar, embalar y envasar. Lo que se traduce, según Acoplásticos, en una afectación a más de 2.400 micro, pequeñas y medianas empresas que no solamente generan 250.000 empleos directos, sino 1 millón de empleos indirectos.

De igual forma, el vocero de los productores de plástico asegura que el mencionado impuesto sería desproporcionado, en comparación con el costo del producto, puesto que están pagando más del 20% del costo promedio de un producto de plástico.

En la misma línea, la Cámara Ambiental del Plástico asegura que, dado que se busca introducir este impuesto también a los productos plásticos que son exportados, la industria plástica colombiana sería menos competitiva a nivel mundial, con lo que se pondrían en jaque también los empleos que dependen de este tipo de productos exportables.

Adicionalmente, se estima que genera un incremento en los costos de logística y operación de todas las empresas y comercios en Colombia, dado que los plásticos para empaquetar, embalar o envasar dinamizan la economía nacional en muchos otros sectores, lo que refiere una afectación global a la industria.

Por último, el impacto más preocupante se encuentra en el precio de venta al público y en los productos de consumo en los hogares, productos que según se estima se incrementarán 4,1% en el precio final. Es importante tener en cuenta que el impacto tributario del impuesto a los plásticos puede ser aún mayor, ya que el incremento en los precios de los empaques, envases y embalajes plásticos también conlleva cargas adicionales en impuestos como el IVA, ICA e impuesto de renta, lo que refiere una cifra que no es menor.

De hecho, se estima que alrededor del 55% del consumo de materias primas plásticas en el país se destina a la fabricación de empaques, envases y embalajes, lo que da cuenta de una importante demanda de este material. Esto, sin contar con que el impacto no medido sobre la inflación, debido a su costo en la canasta familiar.

Del total de la producción de empaques utilizados en Colombia, 22% se destina a alimentos; 17%, a bebidas; 29%, a productos de aseo, y 23%, a comercio. Adicionalmente, entre el 5% hasta el 19% del valor del producto depende de su empaque. Lo que quiere decir que se afectará TODOS los eslabones de la producción, lo que aumentará el precio de la canasta familiar para el productor y de manera indirecta para el consumidor, pero también se aumentará el

precio del producto final, es decir, dos efectos para el consumidor.

3.1 IMPERTINENCIA DEL IMPUESTO

En este debate, tanto empresas productoras como ciudadanos del común, e incluso el Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, solicitaron a la Corte Constitucional su retiro, al considerarlo inconveniente y contraproducente. Se presentaron diversas demandas que alegan falta de claridad de la ley para definir los elementos esenciales, una cuestión que hace imposible determinar cómo debe aplicarse.

El Ministerio Público, por su parte, explicó que en el escrito de la ley **no se precisa si la obligación es otorgada a las empresas productoras e importadoras de productos plásticos utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes**; o si hace referencia a las empresas o importadoras de los productos que se ponen en esos envases de plástico; posición que recoge los argumentos dados por los abogados Álvaro Díaz Palacios y Alejandro Sotello Riveros en la demanda interpuesta contra la ley, así como sectores como Acoplásticos, la cual está en el despacho de la Magistrada Cristina Pardo, de la Corte Constitucional.

La demanda ejemplifica una supuesta falta de claridad de la ley aprobada: *“Un fabricante de jabón líquido que utilice un envase plástico de un solo uso comprado a un tercero es considerado productor bajo el supuesto del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 y por ende un sujeto pasivo del impuesto. Sin embargo, no incurre en el hecho generador del impuesto toda vez que el artículo 51 se refiere a la venta del envase y no del bien en sí mismo”*.

Los demandantes dicen que los **artículos 50 a 53** de esa ley son ambiguos y que imposibilitan determinar el alcance del tributo, afectándose el principio de legalidad y el de certeza tributaria. Acoplásticos, por ejemplo, menciona que la ley se podría considerar que el responsable del impuesto a los productores o importadores de bebidas, productos de **aseos, cosméticos o cualquier otro bien empacado o embalado en plástico**, pero el hecho causante del impuesto hace referencia al plástico como tal y no lo que este contenga.

“Para la Procuraduría es evidente que al ordenar el impuesto (...) el legislador desconoció el principio de legalidad y certeza tributaria, puesto que el Congreso omitió definir los elementos del gravamen de forma clara e inequívoca a fin de que la ciudadanía pueda determinar los sujetos obligados y la actividad que origina el cobro, es decir, que tenga la oportunidad de comprender razonablemente sus deberes fiscales a partir del texto legal”, menciona la entidad.

La postura de la entidad es igual a la que emitieron ante la Corte Constitucional los abogados Mauricio Plazas Vega, quien funge actualmente como conjuce del alto tribunal; y Humberto Sierra Potro, quien es juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Según Sierra, la contradicción entre sujeto pasivo y el responsable de este impuesto:

“Impide que en la práctica este gravamen pueda ser aplicado, pues quien produzca, fabrique o importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso no puede ser responsable de un tributo que se genera por la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes”.

También agregó que, por lo general, quienes producen, importan o venden plásticos no saben *“para qué se utilizará el plástico que venden y, por lo tanto, no pueden determinar si serán empleados para envasar, embalar o empacar bienes que por su naturaleza impliquen que el producto plástico solo pueda tener un uso y no sea reciclable. Entonces, no pueden ser el responsable y el sujeto pasivo del tributo”.*

Adicionalmente, las demandas refieren que es importante armonizar la disposición con la normativa vigente, además se elevó una solicitud en la que se requiere aclarar el alcance y los criterios del Certificado de Economía Circular. Esto, debido a que Colombia cuenta con un esquema de responsabilidad extendida del productor para los empaques, envases y embalajes, el cual está regulado por la Resolución número 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El sistema de responsabilidad extendida del productor ha funcionado con éxito en múltiples países de Europa. En el caso de Colombia, este establece la hoja de ruta en economía circular para los empaques, envases y embalajes.

Por otra parte, con el propósito de evitar vicios por violar los principios de equidad tributaria, se debería ampliar el alcance del artículo a productos de un solo uso para empacar, envasar o embalar bienes de consumo de todos los materiales, incluyendo plásticos, vidrio y multimaterial. En Colombia, se requiere aumentar el reciclaje y mejorar la sostenibilidad ambiental de todos los materiales, no solo de los plásticos. No resultaría coherente promover la sustitución en empaques, envases y embalajes de un solo producto contaminante.

Así las cosas, aunque la DIAN emitió conceptos de interpretación y aseguró que son los productores de los empaques los que deben hacerse cargo del gravamen, la norma tal cual como está establecida abre espacio para dudas sobre la persona y la actividad específica que causan el impuesto. Por lo tanto, las autoridades tributarias estarían incumpliendo el principio de certeza a la hora de pagar impuestos.

3.2 IMPACTO AMBIENTAL

En Colombia, el consumo de plástico alcanza la cifra de 1.250.000 toneladas por año; cada colombiano desecha aproximadamente 24 kilos de plástico anualmente. La Directora de Relaciones de Gobierno y Asuntos Internacionales de WWF, Ximena Barrera, hizo un llamado a generar *“procesos de cambio de comportamiento que nos permitan*

entender y reducir los patrones de consumo que son insostenibles”. Esta situación es otra queja contra el impuesto, que ha tenido eco entre los expertos en materia ambiental, porque no hay evidencia de que gravando el plástico realmente haya un beneficio sustancial al medio ambiente, y que los materiales sustitutos no lo vayan a afectar más.

Incluso, el objetivo principal del impuesto podría no cumplirse por completo al gravar únicamente al productor o importador de los plásticos de un solo uso, ya que dejaría por fuera a los exportadores y otros fabricantes de otros materiales que no estarían dentro de la ley y que, de igual manera, contribuirían a generar presión sobre el ambiente.

4. IMPACTO FISCAL:

La Ley 2277 de 2022, *“por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”*, tiene como meta un recaudo de \$25 billones (1,72% del PIB) en 2023, y, en promedio, de 1,39% del PIB entre 2024 y 2033. Hacia el mediano plazo, la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en la lucha contra la evasión, contribuirá para obtener gradualmente recursos totales equivalentes a \$50 billones (3,4% del PIB) por año.

En esa línea, la propuesta de impuesto a plásticos de un solo uso contenida en esta reforma, que grava la venta e importación de los productos plásticos utilizados para envasar, embalar o empacar bienes por única vez contempla un cobro de 0,00005 UVT por cada gramo del envase, embalaje o empaque, lo cual equivale a \$1,9 por gramo. Es decir, se espera recaudar con esta medida \$414.200 millones, cifra que se vuelve irrisoria frente al recaudo esperado en la totalidad de la reforma, pero que es altamente perjudicial en materia económica para los productores y aún más peligrosa, para los consumidores finales, que asumen la carga en los costos de los productos de la canasta básica.

Ahora bien, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley tiene un impacto fiscal estimado de \$414.200 millones de pesos, cifra que no implica modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo ni en la regla fiscal. Las consideraciones sustentadas en la pertinencia del proyecto y su justificación legal y constitucional aportan argumentos que dan cuenta de esto. El impacto fiscal es mínimo frente al impacto socioeconómico planteado, que se ve agravado por el anuncio de la posible recesión económica en Colombia, alcanzando cifras negativas en la producción solo comparables con la pandemia y siendo el punto más preocupante la dinámica de la inversión, que cae en un ritmo del 11% anual, y que es precisamente la que se ahuyenta con cargas tributarias como la establecida en este impuesto.

5. CONFLICTO DE INTERESES:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras

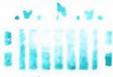
disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

 CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día _____ de _____ del año _____	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley _____	Acto Legislativo _____
No. <u>330</u>	Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____	
	
SECRETARIO GENERAL	

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.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
CONSIDERACIONES GENERALES

La economía popular es un tema de trascendental importancia, lo que amerita que el Congreso de la República se ocupe del mismo, dado que es una de las banderas del cambio,

en punto a buscar alternativas de solución a las grandes mayorías del país, encarnadas en los sectores que desde hace muchos lustros luchan por salir adelante, por resolver necesidades básicas insatisfechas de las que padecen amplios sectores de la Colombia profunda.

No en vano en nuestro Plan de Desarrollo se dedicaron amplios renglones a esta economía, teniendo en cuenta las dificultades a las que tienen que enfrentarse en el diario vivir las personas cultoras de estas economías puesto que son muchos los factores en su contra, siendo uno de los más críticos, sino el más, el tema de los créditos, específicamente, los del gota a gota.

La política de crédito, a través de los fondos creados para este sector popular, permitirá que este puñado de hombres y mujeres, que han tenido la valentía de sacar a su familia adelante con su esfuerzo, trabajo e iniciativas, lo que pone al orden del día el deber estatal, con suma urgencia de una política seria, auténtica y verdadera, para atender y potencializar esta masa humana que día a día aporta a nuestra economía silenciosamente.

Es importante resaltar que, en el Plan Nacional de Desarrollo, se propuso la creación del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial como un patrimonio autónomo constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil entre el Ministerio de Igualdad y Equidad y una sociedad fiduciaria pública.

Así las cosas, con esta ley se busca potencializar y entregar una herramienta legal, para los cultores de la economía popular quienes en adelante contarán con un instrumento legal, para reivindicar sus derechos y buscar mejorar sus condiciones de subsistencia en condiciones de igualdad y equidad, por ende, se producirá un impacto positivo en la sociedad, en el seno de estas familias y en torno a todos y todas los y las participantes de estos significativos procesos.

De otra parte, y no menos importante, reseñar que un grueso número personas cultoras de la economía popular pertenece al género femenino, mujeres que les ha tocado, por diversas razones, siendo una de las más fuertes el conflicto armado interno –que nos ha tocado vivir–, hacer las funciones de padre y madre, situación que también y en buena hora fue contemplada en nuestro Plan de Desarrollo.

Es significativo que por primera vez en Colombia en el Plan se conciba la Economía Popular como una política pública que apunta a rescatar y potencializar la dignidad inherente de ser humano, que les asiste a los y las cultoras de la economía popular por lo que el Congreso de nuestra República no puede ser inferior a estos retos.

1.1. OBJETO

La presente ley tiene por objeto reconocer, fomentar, formar, incentivar y proteger a las personas cultoras de la Economía Popular y su dignidad. 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.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La economía popular y comunitaria desempeña un papel fundamental en el tejido económico y social de Colombia. Reconociendo su importancia y potencial, se propone la ley de Economía Popular y Comunitaria que promueva su desarrollo integral, fortalezca a sus actores y transforme la visión del espacio público como un motor de dignidad y empoderamiento.

En Colombia la Economía Popular y Comunitaria (EPC) por medio de este proyecto de ley se entiende como un conjunto de actividades económicas desarrolladas por comunidades y personas, 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, por lo tanto esta expresión de Economía está contemplada en relación a los derechos fundamentales y al bienestar social de la persona cultora o protagonista de la economía popular y de sus otras personas vinculadas beneficiarias.

Según el Proyecto de Acuerdo de Gobierno Distrital número 890 de 2023 ante el Concejo de Bogotá la definición de economía popular es:

A. 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 principalmente por pequeños grupos poblacionales que se constituyen con el propósito de mejorar sus condiciones de vida, su recurso fundamental es el trabajo dentro de un sector comercial específico o para desarrollar bienes y servicios, y que en algunos casos trabajan exclusivamente para el propio consumo. De ella hacen parte, por lo menos:

- I. Vendedores informales de ocupación u oficio. Todas las personas que se dediquen al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia.
- II. Trabajadores por cuenta propia. Persona que explota su propia empresa económica o que ejercen por cuenta 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. Esta persona se debe encontrar en la informalidad.

- III. Economía social y solidaria. Actividades económicas de tipo asociativo fundadas sobre los valores de solidaridad, autonomía y ciudadanía. Estas actividades son desarrolladas por empresas mercantiles, mutuas y asociaciones 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. Que no se incluya 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).
- V. **Organizaciones económicas populares.** Toda organización social que desarrolla su actividad económica en el marco de la economía popular.
- VI. **Economía del cuidado.** Comprende la producción, distribución, intercambio y consumo de los servicios de cuidado que incluyen el trabajo doméstico y el cuidado no remunerado. Deben hacer parte de la informalidad.

Este proyecto de ley también incluye la perspectiva de los cultores y protagonistas de la economía popular vinculados a espacios públicos 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 PEMP con repercusión en espacio público.

De esta forma se entiende que la Economía Popular es una realidad que está presente en todo el mundo, mayormente en los países con marcadas desigualdades, en los cuales, por su exclusión del mercado laboral y para proveerse de una fuente de ingresos, las personas, de manera independiente, ya sea individual y/o colectivamente, realizan actividades creadoras y productivas por cuenta propia.

No necesariamente una práctica de economía del trabajo informal debe ser entendida como solucionable desde la búsqueda de la formalidad en registros, impuestos y cobros, y más bien se debe motivar a la investigación multidisciplinar de esta forma de economía o economías, desde

distintas perspectivas que apunten a la dignidad humana y al empoderamiento económico de las personas.

Es importante entender que la economía popular y comunitaria es diversa, y no puede solo limitarse a una conceptualización reducida de informalidad, y que otros aspectos socioculturales, de identidades populares, y de patrimonio cultural en espacio público deben ser considerados.

Este proyecto de ley busca fomentar la economía popular de manera sostenible, a través de cinco aspectos clave: fortaleciendo la inclusión de los trabajadores informales, el fortalecimiento de los circuitos económicos de las culturas populares, la inclusión de la Economía Popular en los planes especiales de manejo y protección de los espacios públicos patrimonializados, la superación de la pobreza, y apoyo a la cadena de valor del sector de la economía popular en relación con el sector campesino y de zonas rurales.

Estas actividades son de muy diversa índole²¹, se desarrollan en diferentes espacios, normalmente operan en redes familiares y a veces comunitarias y tienen como denominador común el hecho de que involucra a personas que realizan su actividad laboral por fuera de una relación salarial tradicional (son trabajadores sin patrón) por lo general perciben inicialmente ingresos bajos y, consecuentemente, necesitan acompañamiento del Estado para superar una escasa capacidad de consumo y acumulación de capital.

Así, como señalan Gómez, Fajardo y Cadena (2018)²², las actividades de la economía popular escasamente alcanzan para solucionar los problemas económicos para la sobrevivencia y los ingresos obtenidos de las acciones ejecutadas apenas satisfacen las necesidades básicas fisiológicas (subnutrición, insalubridad, viviendas precarias y de emergencia, etc.). Tradicionalmente este proyecto de ley pretende cambiar la constante de la economía popular como una imposible forma de acumulación

por las características económicas que le son propias, como lo ha explicado Chena (2018)²³.

Es urgente un cambio de definiciones y de visión frente a la economía popular, tanto en el carácter comercial como el origen financiero. La primera se viene entendiendo desde una mirada de desvalorización permanente del trabajo bajo la premisa de que producen bienes de calidad inferior, elemento que hay que examinar y redefinir. Y la segunda tiene origen financiero y se focaliza en la idea de que los trabajadores de la economía popular son insolventes porque no poseen garantías reales y tienen bajos ingresos, y como consecuencia la interpretación que viene existiendo hasta ahora es que deben afrontar tasas de interés que se pueden considerar usura.

La primera relación asimétrica (comprador-vendedor), los lleva a una generación deficiente de ingresos que se traduce en subconsumo y falta de fondos para la inversión y capitalización. La segunda (acreedor-deudor), los obliga a destinar una gran parte de sus ingresos a pagar deudas.

En el ámbito regional, la economía popular, vista como un universo heterogéneo de iniciativas y experiencias de los grupos sociales más empobrecidos monetariamente en la búsqueda de asegurar la subsistencia y satisfacción de sus necesidades fundamentales, que no hay que confundir con la economía social o la economía solidaria, ha sido estudiada en países como Argentina, Chile y Ecuador, aunque en este último la economía popular fue reconducida normativamente a la economía solidaria y a economías de patrimonio cultural.

Históricamente en Colombia, la economía popular no había merecido la atención estatal y escasamente de los estudios académicos, de manera que, ante la situación de pobreza monetaria de buena parte de la población y de estrechez y precariedad del mercado laboral, la respuesta oficial se había brindado desde el asistencialismo, con una oferta, muchas veces inadecuadamente focalizada, de subsidios, con una falsa solución, formalización, sin tener en cuenta la existencia y el fundamento de una economía informal, de subsistencia, que ha operado paralelamente a la economía de mercado.

En relación con el Espacio Público existe una criminalización clasista y aporofobia totalmente injustificada contra los cultores de la economía popular, esta suele ser acompañada de gentrificaciones, explotación de la imagen y suplantación de los verdaderos protagonistas de esta economía. Así como lo menciona Alberto Abello Vives y Francisco Flórez en el texto *Desterrados del paraíso, raza, pobreza y cultura en Cartagena de Indias*, que dice: “al trabajador Aún el acceso al espacio público suele ser restringido regularmente debido a los eventos de talla internacional que

²¹ Entre las actividades de la economía popular más habituales, se identifican: el trabajo por cuenta propia de trabajadores independientes que producen bienes, presta servicios o comercializan en pequeña escala en casas, calles, plazas, medios de locomoción colectiva, ferias populares y otros lugares de aglomeración humana; las microempresas familiares, unipersonales o de dos o tres socios, en las que se elaboran productos o comercializan en pequeña escala en alguna habitación de la vivienda o adyacente a ella; las organizaciones económicas o pequeños grupos de personas y familias que gestionan en común sus recursos escasos para desarrollar, en términos de cooperación y ayuda mutua, actividades generadoras de ingresos para satisfacer necesidades básicas de trabajo, alimentación, salud, educación, vivienda, etc.

²² Gómez Sánchez, Andrés Mauricio; Fajardo Hoyos, Claudia Liceth; Cadena Durán, Olga Lucía (2018). Economías populares e inclusión productiva para beneficiarios con vivienda gratuita en Cali, Jamundí y Popayán. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(21).

²³ Chena, Pablo Ignacio (2018). La economía popular y sus relaciones determinantes. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Universidad Nacional de Jujuy*, 53, 205-228.

tienen a Cartagena por sede. Paulatinamente, el centro histórico se ha convertido en lo que Fernando Carrión y Jorge Núñez Vega (2006) han denominado “centros históricos des-historizados», en los que la recuperación del patrimonio material se ha antepuesto a la presencia de las comunidades humanas que los edificaron y los dotaron de su identidad histórica”.

Lo anterior implica un cambio de visión del espacio público como un espacio social, y cambios en la participación de las personas cultoras de la economía popular y comunitaria en Planes Especiales de Ordenamiento territorial (POT) y en los espacios patrimonializados en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP), así como en las políticas públicas de espacio público.

El Plan Especial de Manejo y Protección hoy debe ser tratado desde el concepto de Salvaguardia como gestión patrimonial integral y no solo desde la mirada de la conservación que puede ser nociva para los habitantes que interactúan y hacen parte de dichos patrimonios. La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo, que hoy debe actualizar su accionar a partir de los nuevos lineamientos de las academias referente a la gestión patrimonial que remite a la salvaguardia no solo a lo inmaterial sino todo tipo de patrimonio cultural y natural como gestión del patrimonio integral.

Esta medida es directamente relacionada con los cultores y protagonistas de Economía popular. Se entiende como persona cultora o protagonista de la economía popular a quien ejerza actividades de economía informal, actividades económicas relacionadas con culturas populares y patrimonios culturales de Bien de Interés Nacional de espacio público.

La palabra “salvaguardia” se plantea como vital en el patrimonio inmaterial porque “conservación” ya no le servía, palabra que nace de la convención de Salvaguardia del 2003, pero resulta que esta misma palabra no solo es importante para el patrimonio inmaterial como se creían en un principio, sino que se convierte en fundamental para el patrimonio cultural mueble e inmueble.

La Carta de Cracovia 2000 nos explica qué es conservación: un conjunto de actitudes de una comunidad dirigida a hacer que el patrimonio y sus monumentos perduren.

Mientras que la Convención del Patrimonio Inmaterial del 2003 nos revela que la salvaguardia son las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio, comprendida la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valoración, transmisión y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos.

Es decir que el concepto de salvaguardia es mucho más completo, y en su particularidad preservación incluye la restauración al ser aplicado a los patrimonios inmuebles y muebles, pero también otros aspectos no considerados como las prácticas históricas y cotidianas de los cultores y protagonistas de la Economía Popular en los espacios revestidos del concepto de patrimonio cultura inmueble, y por lo tanto el Plan Especial de Manejo y Protección.

Así la conservación es un concepto estático centrado en el objeto con un enfoque técnico, y la salvaguardia aplicada hoy no solo a lo inmaterial sino al patrimonio cultural de forma integral ya sea mueble o inmueble, es un proceso dinámico que pone como protagonista al sujeto con un enfoque totalmente social. Mientras que antes el papel de los gestores patrimoniales era parar el tiempo, hoy es conectar a las personas a través del tiempo y el espacio.

Por primera vez en la historia nacional, un gobierno alternativo tiene en cuenta a la Economía Popular tanto en su Programa de Gobierno como en el Plan Nacional de Desarrollo, y en este último propone un conjunto de estrategias y acciones dirigidas al reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad de la economía popular y comunitaria (en adelante EPC), con la finalidad de garantizar un crecimiento económico democrático que contribuya a mejorar el bienestar general de la población.

A continuación se detallará el abordaje del Programa de Gobierno, de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y de su articulado, de manera que se haga evidente que, si bien hay un avance significativo que comienza con la propia enunciación, reconoce explícitamente la importancia de la economía popular y la necesidad de fortalecerla y hacerla sostenible, es necesario contar con un instrumento legal más amplio, que contenga una conceptualización estructuradora de la EPC que trascienda el marco temporal de ejecución del Plan, que sustente de manera permanente la construcción de un proyecto social alternativo para amplios sectores de la población que no han tenido cabida en la economía de mercado.

En el Programa de Gobierno se propuso un pacto con las economías populares que permita recuperar la confianza en el Estado y construir una sociedad basada en el reconocimiento del trabajo de al menos dos tercios de la población económicamente activa, que realiza su trabajo en la llamada informalidad, de los cuales el 80% trabaja por cuenta propia, principalmente en actividades que no les permiten ganar ni siquiera un salario mínimo mensual, de manera que el Estado reconozca a estas personas que producen valor social y económico sobre la base de la garantía de derechos.

Para este efecto, se planteó la construcción de una política pública respetuosa de las formas organizativas de los trabajadores de la economía popular, para cuya ejecución se fortalezca la institucionalidad

encargada de la promoción y el fortalecimiento de la economía popular con el objetivo de constituir alianzas público-populares para la colaboración entre el Estado, las organizaciones comunitarias y territoriales y las y los trabajadores.

Así, el Programa de Gobierno planteó que el Estado realice compras de bienes y servicios a las organizaciones de la economía popular, mediante procesos de contratación directa y bajo criterios de transparencia y rendición de cuentas y cree líneas especiales de microcrédito y crédito condonables para las organizaciones de la economía popular, con líneas especiales de financiación y mediante exigencia de requisitos y garantías flexibles y/o con el respaldo del Estado, articulando las tiendas populares de manera asociativa al sistema de microcrédito público.

Igualmente, señaló que el SENA se encargue de promover la formación de las y los trabajadores de la economía popular, financiado con recursos del Fondo único de TIC así como otros fondos relacionados la entidad para la consolidación y reconocimiento de sus oficios para fortalecer la capacidad organizativa, técnica y productiva de la economía popular y así garantizar su crecimiento y sostenibilidad, promoviendo acuerdos asociativos de compra de insumos y encadenamientos productivos hasta la demanda final.

Y, en materia específica de derechos, el Programa de Gobierno se comprometió con la garantía del acceso a la pensión para todos los adultos mayores de la economía popular, la creación de un sistema nacional de riesgos laborales que responda a los diferentes oficios y niveles de riesgo asociados, y la consideración de la situación de los y las trabajadoras de la economía popular en todos los programas estatales.

Este proyecto de ley quiere promover la democratización del espacio económico en Colombia, fortaleciendo y visibilizando el papel de las organizaciones y trabajadores de la economía popular en el desarrollo del país.

Con el fin de concretar las propuestas del Programa de Gobierno, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se definieron las siguientes estrategias dirigidas al reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad de la economía popular y comunitaria (en adelante EPC), cuya finalidad es garantizar un crecimiento económico democrático que contribuya a mejorar el bienestar general de la población por medio del establecimiento de alianzas público populares en los diferentes ámbitos y competencias de la institucionalidad nacional:

1. Construcción de una política pública concertada para la EPC que reconozca, caracterice y visibilice su magnitud y su aporte económico y comunitario a la sociedad e incentive los procesos de organización de sus actores para que constituyan instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado.

2. Establecimiento de un marco legal del CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR (CNEP), donde se reglamente su funcionamiento en aspectos como su conformación, su presidencia, sus funciones, su secretaría técnica y su articulación.
3. Formación de los trabajadores de la EPC a través del SENA y otras entidades de formación y reconocimiento de oficios de la EPC que se encuentren dentro de la Clasificación Única de Ocupaciones (CUOC) y de aquellos trabajos comunitarios que no se registren en operaciones estadísticas.
4. Acceso de los trabajadores de la EPC a la protección para la vejez, al sistema de riesgos laborales y al sistema de salud en el trabajo, mediante la promoción de la ampliación de cobertura a través de estrategias de difusión y mecanismos de acceso a los diversos grupos poblacionales de la EPC.
5. Estructuración de mecanismos que permitan la participación en compras públicas de formas organizadas de la EPC; promoción de la formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad asociativa, organizativa, técnica y productiva, con el uso de sistemas de pagos de bajo valor, sistemas digitales de subsidios e incentivos y mecanismos de apoyo que permitan el cumplimiento de los requisitos de formalización mercantiles, tributarios y sanitarios; creación de un instrumento de financiación con requisitos y garantías flexibles²⁴.
6. Acceso de las personas trabajadoras de las economías populares a trabajos asalariados mediante acciones que comprendan una estrategia de transición justa de la fuerza laboral, facilitación de los medios para la formación en el trabajo, la certificación de competencias y el acceso a la educación en todos los niveles y la promoción de pactos por el empleo con el sector privado.
7. Apertura de líneas de crédito específicas por parte de la banca pública que consideren las condiciones propias de las unidades económicas de la EPC, estableciendo procesos de acompañamiento técnico y socio-productivo, que reconozcan sus saberes y se dirija a garantizar su sostenimiento y que reconozcan y respalden las formas asociativas, cooperativas y/o comunitarias de crédito.

²⁴ Esta estrategia se complementa con otra del componente de inserción, reinserción, reconversión laboral y transformación productiva del Plan, consistente en la generación de alternativas de financiamiento, mediante: a) desarrollo de líneas de microcrédito, crédito, crédito grupal y crédito digital y otros instrumentos de inclusión financiera para organizaciones de la economía popular con tasas baratas, financiación a la nómina y el descuento en servicios.

8. Promoción de la EPC en territorios rurales dispersos mediante el acompañamiento y fortalecimiento de procesos asociativos y de cooperativismo para facilitar su inserción a procesos productivos de desarrollo agropecuario y/o rural y apoyo a las personas trabajadoras de la EPC en el marco de la transformación de la alimentación en derecho humano con incentivos a la creación de huertas familiares y comunitarias, implementación de proyectos para recuperar medios de vida y subsistencia de las personas trabajadoras de EPC ante situaciones de riesgo, desastre o emergencia e impulso a la creación de organizaciones sociales y solidarias.

Para el logro de estas estrategias, el Plan Nacional de Desarrollo adopta el siguiente entramado normativo:

9. Crea el Consejo Nacional de la Economía Popular como organismo asesor y consultivo del Gobierno nacional, integrado por entidades públicas del orden nacional, entidades territoriales y representantes de la economía popular, que se encargará de formular las líneas de la política pública para la Economía Popular y de coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el reconocimiento, defensa, asociación libre y fortalecimiento para promover su sostenibilidad.
10. Dispone que, dentro de los representantes del Gobierno nacional en las juntas directivas de las Cámaras de Comercio, uno de ellos podrá proceder de las unidades económicas de la economía popular y comunitaria, caso en el cual no se aplicarán los requisitos señalados para los demás miembros de junta.
11. Asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, la función de impulsar el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, mediante la transferencia de recursos a las entidades del Grupo Bicentenario²⁵ con cargo al Presupuesto General de Nación, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
12. Dispone el diseño, implementación y administración por parte del DANE de un Sistema de Información Enfocado en la Economía Popular (SIEP), cuyos insumos serán los registros administrativos existentes, las operaciones estadísticas económicas y sociales que realiza el DANE y fuentes alternativas, incluyendo la información integrada en el Sistema de Información de Actividades Económicas Informales (SIECI), así como la información recolectada en el marco del Censo Económico, cuya realización

también se ordena en el Plan de Desarrollo para el 2024. Los datos del SIEP se facilitarán a las entidades públicas para la microfocalización de políticas públicas de las unidades involucradas en la Economía Popular, ambiental y comunitaria. Adicionalmente, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente podrá realizar procesos de contratación cuyos oferentes sean actores de la economía popular. En ninguno de los casos mencionados se requerirá estar inscrito en el RUP.

13. Ordena al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñar e implementar una estrategia integral para democratizar las TIC y desarrollar la sociedad del conocimiento y la tecnología en el país, mediante varias medidas, una de las cuales consiste en implementar iniciativas de transformación digital como herramienta para la productividad, la generación de empleo, la dinamización de la economía en las regiones y la potencialización de la economía popular.

14. Otorga al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley para depurar y modificar la normativa vigente para establecer los instrumentos que se requieran para implementar las políticas de reindustrialización y fortalecimiento de la economía popular, incluyendo la definición de incentivos no tributarios, mecanismos para promover alianzas de atracción de inversión extranjera directa sostenible y transferencia tecnológica, cesión y gestión de activos y esquemas de financiamiento para el fortalecimiento productivo.

Como se advierte, el Plan Nacional de Desarrollo contiene un conjunto de medidas encaminadas a lograr el reconocimiento de los aportes económicos y sociales de los actores de la economía popular y a ofrecerles medios jurídicos, financieros y tecnológicos que faciliten el desarrollo de su actividad, que les permitan mejorar su bienestar general, pero no contiene una conceptualización estructuradora de la EPC que trascienda el marco temporal de ejecución del Plan, que sustente de manera permanente la construcción de un proyecto social alternativo para amplios sectores de la población que no han tenido cabida en la economía de mercado.

De esta manera, al tiempo con la expansión del trabajo asalariado con derechos y la aplicación focalizada de subsidios a la población, la Economía Popular debe poder contar con las bases suficientes para consolidar su capacidad de sostenerse sobre la base de su propia producción y de su propia fuerza de trabajo, aportando tanto a la estructura como al funcionamiento dinámico del sistema económico nacional en su conjunto.

²⁵ El Grupo Bicentenario está compuesto por 16 empresas públicas, entre bancos, fondos, administradoras, aseguradoras y fiduciarias.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley complementa los avances que se consignan en el Plan Nacional de Desarrollo con una regulación que hace una caracterización estructuradora de la economía popular y comunitaria encaminada a garantizar su sostenibilidad más allá de la duración de un período de gobierno, para lo cual declara como de interés social la promoción, protección y fortalecimiento de las formas de organización de la economía popular y comunitaria, define algunos elementos transversales a la acción estatal sobre los actores de la economía popular y compromete a las entidades territoriales con la inclusión de programas y proyectos destinados a la economía popular y comunitaria.

1. TRAZABILIDAD DEL PROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA

Para la creación del proyecto de Ley de Economía Popular y Comunitaria se cumplieron varios pasos como son la investigación y diagnóstico, la participación ciudadana, posteriormente enviar el proyecto de ley a comisiones específicas para revisiones detalladas en aspectos económicos, fiscales, sociales, culturales.

1. Iniciativa:

Este proyecto se sustenta fundamentalmente en distintos lineamientos y conceptualizaciones del plan del actual gobierno 2022 a 2026 que reconoce a las economías populares para permitir la recuperación de la confianza en el Estado y construir una sociedad basada en el reconocimiento del trabajo de al menos dos tercios de la población económicamente activa, que realiza su trabajo en la llamada informalidad, de los cuales el 80% trabaja por cuenta propia, principalmente en actividades que no les permiten ganar ni siquiera un salario mínimo mensual. Este plan de desarrollo impulsa al Estado a reconocer y dignificar a estos trabajadores que producen valor social y económico sobre la base de la garantía de derechos.

2. Investigación:

Realizar un análisis exhaustivo de la situación económica actual en Colombia, identificando los desafíos y oportunidades para la economía popular y solidaria. Para esto nos basamos en conceptualizaciones de las “culturas populares” y lo “popular” de autores como Néstor García Canclini, y en implementaciones del concepto de “economía popular”. Brasil ha implementado políticas para apoyar la economía popular a través de programas como el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) y el Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura de Pequeña Escala (Pronamp). En Ecuador se ha promovido la economía popular y solidaria a través de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero del año 2011, que busca

fortalecer la participación de cooperativas y pequeños emprendimientos en la economía. México ha implementado políticas para apoyar a pequeñas y medianas empresas, incluyendo programas de financiamiento y capacitación dirigidos a emprendedores y microempresarios. En Argentina se han desarrollado medidas para fomentar la economía popular, como la implementación de políticas de crédito accesible y programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas. En Francia se han implementado políticas para apoyar la economía social y solidaria, incluyendo el fortalecimiento de cooperativas y empresas sociales. Y en España se han adoptado medidas para impulsar la economía social, promoviendo la creación de cooperativas y empresas de propiedad colectiva.

Lo que se estructura como concepto de la “economía popular y comunitaria” en Colombia es un proceso que se consolida desde sus propios cultores, en conjunto a experiencias vividas en el país; así lo que llamamos “economía popular y comunitaria” podría ser conceptualizado con otro calificativo en otros países, sin embargo existen diversos autores que nos acercan al racionamiento y nociones de lo relacionado con este concepto en Colombia como son: Elinor Ostrom, Muhammad Yunus, Amartya Sen, José Luis Coraggio, Luigino Bruni, Jean-Louis Laville, entre otros.

- Edwin Alberto Guerrero Utria. (2023). *La economía popular y comunitaria en Colombia: una oportunidad para fortalecer la inclusión productiva, el trabajo digno y el emprendimiento*, Colección Ciencias Sociales - Serie: Economía y Finanzas. Universidad del Magdalena.
- Muhammad Yunus: fundador del Banco Grameen en Bangladés, que le hizo merecedor del Premio Nobel de la Paz al ser el desarrollador de los conceptos de microcrédito y microfinanzas. Yunus es conocido por sus contribuciones al desarrollo de la microfinanciación en el mundo y por su enfoque en proporcionar servicios financieros a personas de bajos ingresos, especialmente mujeres.
- Amartya Sen: premio Nobel de Economía en 1998, “por haber devuelto una dimensión ética al debate sobre problemas económicos vitales.” Sen ha contribuido significativamente a la economía del bienestar y al desarrollo humano. Su enfoque destaca la importancia de medir el éxito económico en términos de capacidades y libertades individuales.
- Elinor Ostrom: fue una destacada politóloga y economista estadounidense y la primera mujer en recibir el Premio Nobel de Economía (2009). Su trabajo se centró en estudiar ampliamente el tema de los bienes comunes y

en la gobernanza económica, en particular, en cómo las comunidades gestionan sus propios recursos comunes de manera sostenible.

- José Luis Coraggio: sociólogo y economista argentino, es investigador en el área de Sistemas Económicos Urbanos en el Instituto del Conurbano y desde hace dos décadas es director Académico de la Maestría en Economía Social (MAES). Coraggio ha trabajado en el campo de la economía popular y solidaria, explorando modelos económicos que promuevan la equidad y la participación comunitaria.
- Stefano Zamagni: economista Italiano, autor de numerosos libros y artículos de economía, es catedrático de Economía Política, y su planteamiento se centra en repensarnos la economía como vinculado a la ética, y que la separación de estos dos conceptos se ha incrementado en el presente, ya que él afirma que los economistas clásicos eran también pensadores, filósofos y politólogos.
- Juan Camilo Cárdenas: economista colombiano, profesor titular y decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. El profesor Juan Camilo Cárdenas es profesor titular de la Universidad de los Andes donde trabaja desde el 2004. Es doctor en Economía Ambiental y de Recursos de la Universidad de Massachusetts Amherst e hizo su posdoctorado en el Taller de Políticas Públicas y Teoría Política de la Universidad de Indiana Bloomington. Cárdenas ha investigado temas relacionados con la economía experimental y la toma de decisiones en contextos de recursos comunes.
- Luigino Bruni: filósofo y economista italiano. Bruni ha trabajado en la intersección de la economía y la ética, explorando formas de organización económica que promuevan valores como la solidaridad y la reciprocidad. Ofrece un análisis de esta propuesta humanista de economía para comprender tanto su alcance como sus posibilidades y, por otro, apoyándose en la propuesta de *ethica cordis* desarrollada por Adela Cortina propone orientaciones para acercar el enfoque al postconvencionalismo exigido por una sociedad plural.
- Adela Corina: catedrática emérita de Ética de la Universitat de Valencia y directora de la Fundación para la Ética en los Negocios y las Organizaciones (Étnor); en su intervención ha recordado los inicios de Étnor, hace ya 30 años, y la figura de Emilio Tortosa, fundador junto con un grupo de empresarios y académicos, desde el convencimiento de que las empresas éticas son un bien público y de que “el objetivo de la economía es crear buenas sociedades”.
- J.K. Gibson-Graham (Karen J. Gibson y Julie Graham): autoras del libro *The End of Capitalism (As We Knew It)* (1996), han puesto en debate a las concepciones tradicionales de economía explorando formas alternativas de organización económica, incluyendo la diversidad de prácticas económicas en lugar de un enfoque único.
- Jean-Louis Laville: sociólogo francés, es profesor en el Conservatorio Nacional de Artes y Oficios de Paris (Cnam), catedrático de Economía Social y Solidaria, ha contribuido en este campo, explorando las formas en que las empresas sociales y las cooperativas pueden contribuir al desarrollo sostenible y a la inclusión social.
- Benjamín Coriat: economista francés, es profesor de ciencias económicas en la Universidad París-XIII y copresidente del colectivo de economistas franceses denominado *Économistes Atterrés*. Coriat ha contribuido a la comprensión de la economía social y solidaria, así como a la relación entre tecnología y empleo.
- José Luis Coraggio: economista argentino, magíster Artium en Ciencia Regional, con su texto *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital* es también coautor del libro *Estudios sobre economía popular y solidaria* junto con Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS, publicado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria de Ecuador.
- Louis Favreau: sociólogo canadiense, Favreau ha investigado la economía solidaria y ha abogado por un enfoque centrado en las personas en el desarrollo económico, profundizando en la perspectiva de una economía plural explícita como mecanismo de una posible democratización de la economía.
- Guillermina Baena Paz: socióloga y académica mexicana. Baena Paz ha trabajado en el área de economía solidaria y ha investigado la participación de mujeres en cooperativas y emprendimientos sociales. Autora del libro *Estructura socioeconómica de México*, elaborado conforme a la actualización curricular de plan de estudios de la Dirección General de Bachillerato.
- David Ellerman: economista y filósofo. Ellerman ha trabajado en teorías de propiedad y gestión participativa, explorando formas de organización económica que promueven la participación activa de los trabajadores. (1984). *Entrepreneurship in the Mondragón*

cooperatives, *Review of Social Economy*, 42(3), pp. 272-294.

- Stefano Zamagni: economista italiano. Zamagni ha abordado la economía civil y la economía del bien común, centrándose en cómo los valores éticos pueden integrarse en la teoría económica. Es citado en textos como *Stefano Zamagni: por una economía del bien común*, de Juan Ignacio Latorre y Manuel Caire.
 - Geoffrey M. Hodgson: economista británico. Hodgson ha trabajado en el campo de la economía institucional y ha abogado por la diversidad institucional y la importancia de las instituciones sociales en el desarrollo económico. Con artículos como “Economía institucional y evolutiva contemporánea”, de la Universidad Autónoma Metropolitana de México.
 - Gar Alperovitz: autor y economista estadounidense. Alperovitz ha escrito sobre la democratización económica y la propiedad comunitaria, abogando por modelos alternativos de propiedad y gestión. Citado por artículos como “Las posibilidades de un nuevo tipo de economía” de Michael Johnson.
 - Albert O. Hirschman: Economista y científico social, Hirschman ha contribuido al estudio del desarrollo económico y social, explorando conceptos como la economía de la salida, la voz y la lealtad. Investigación de Ciencias Sociales, sobre de las soluciones científicas de los problemas de la planificación económica. Citado por artículos como “Observando a Colombia: Albert O. Hirschman” y la “Economía del desarrollo” de Jeremy Adelman.
 - Julie A. Nelson: economista y feminista. Nelson ha trabajado en la integración de perspectivas de género en la teoría económica y ha abordado críticamente el enfoque convencional de la economía. Citada por artículos como “Más allá del hombre económico: crisis económica, economía feminista y la economía solidaria” de Matthaei Julie y traducido al español por Marianela Díaz y Benito Díaz.
 - Kate Raworth: economista británica. Raworth es conocida por su modelo del “donut”, que propone un enfoque económico centrado en la sostenibilidad ambiental y la justicia social.
 - Manfred Max-Neef: economista chileno. Max-Neef ha desarrollado la teoría de las necesidades humanas fundamentales, donde destaca la importancia de satisfacer esas necesidades para lograr el bienestar. Ha sido citado por artículos como “Necesidades y satisfactores humanos a través de Max Neef” de Angélica Sánchez Gómez, resaltando toda su labor a la economía como un elemento que debe impulsar los aspectos de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.
 - Silvia Federici: filósofa, activista y académica. Federici ha escrito sobre economía feminista, popular y solidaria, abogando por una reevaluación del trabajo doméstico y la reproducción como elementos clave en la economía.
 - John O’Neill: filósofo y economista. O’Neill ha trabajado en la ética económica y la sostenibilidad, explorando cómo los valores éticos pueden guiar las decisiones económicas. Con textos como *Ecology Policy and Politics* y “The Varieties of Intrinsic Value”.
 - Boaventura de Sousa Santos: sociólogo y jurista portugués. Santos ha contribuido a la teoría crítica y ha abordado cuestiones de justicia global y economías alternativas. Con textos como *Derecho y emancipación*, “Possível descolonizar o conhecimento”, *Introducción a las epistemologías del sur*, “Construção de diálogos entre saberes a partir das epistemologías do Sul”; entre otros ha sido citado en el artículo Economía Popular y Epistemologías del Sur. La construcción de claves de lectura e intervención desde la universidad de Rosana E Sosa de la facultad de Ciencias Sociales de Unicen.
- Y también contamos con autores que han profundizado sobre la relación entre economía y culturas populares y patrimoniales como son: Marcel Mauss, Karl Polanyi, Arjun Appadurai, Keith Hart, Edward P. Thompson, Jane Guyer, Nina Bandelj, Stephen Gudeman y Brian Moeran.
- Marcel Mauss: antropólogo francés conocido por su obra *Ensayo sobre el don*, donde explora la reciprocidad y las formas no mercantiles de intercambio en sociedades tradicionales. Citado en textos como “Marcel Mauss: La producción del conocimiento sobre la economía del don” de María de las Nieves Puglia.
 - Karl Polanyi: antropólogo y economista húngaro-británico cuya obra *La gran transformación* analiza las relaciones entre la economía y la sociedad, destacando la importancia de las instituciones sociales en la economía. Citado en textos como “Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina” (Reading Polanyi based on social and solidarity economy in Latin America) de José Luis Coraggio.
 - Arjun Appadurai: antropólogo indio-estadounidense. Appadurai ha trabajado en la globalización cultural y económica, explorando cómo las mercancías y las personas circulan en el mundo contemporáneo. Citado en artículos como “Arjun Appadurai, un antropólogo en la corte de las finanzas” de Héctor Pavón.

- Keith Hart: antropólogo económico británico que ha escrito sobre la economía informal y las formas de intercambio en contextos urbanos y rurales, especialmente en el contexto del Tercer Mundo. Citado por el artículo “El trabajo decente y la economía Informal” de la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra.
- Edward P. Thompson: historiador británico que, aunque más conocido por su trabajo en la historia social, ha abordado temas económicos desde una perspectiva cultural, especialmente en su obra *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Es impulsor de la “economía moral”.
- Jane Guyer: antropóloga económica estadounidense cuya investigación se ha centrado en la economía en África, analizando cómo las instituciones y las prácticas económicas se entrelazan con las culturas locales.
- Nina Bandelj: socióloga que ha investigado la economía y las transiciones postsocialistas, explorando cómo las culturas y las instituciones afectan la actividad económica.
- Stephen Gudeman: antropólogo económico estadounidense que ha abordado temas de economía y cultura, examinando las formas en que las comunidades gestionan sus recursos y activos.
- Brian Moeran: antropólogo que ha explorado la economía y el consumo en la cultura japonesa, proporcionando *insights* valiosos sobre cómo las prácticas económicas están entrelazadas con la vida cotidiana.

3. Mesas de trabajo de Economía Popular en Cartagena:

A partir del año 2019 se crearon cuatro mesas permanentes de la Economía Popular, una de mujeres palenqueras, de trabajadores de la economía informal, de artistas en espacio público, y de artesanos, estas cuatro mesas interactuaron entre sí, y con la Alcaldía del Distrito de Cartagena en articulación con la Vicepresidencia de la República de Colombia de ese entonces.

4. Audiencias públicas:

Se creó una comisión generó la audiencia pública de Economía popular y solidaria dentro del Congreso de la República, con una réplica en la Ciudad de Cartagena en la Casa Bolívar del Centro Histórico. Esta audiencia pública estuvo integrada por personas cultoras y protagonistas de la economía popular y comunitaria, representantes de la sociedad civil y legisladores, encargados de debatir los lineamientos y necesidades para la construcción del proyecto de ley.

5. Foros nacionales de Economía Popular:

Este proyecto se retroalimentó de las conclusiones, actas e informes de distintos

foros cuya temática era la Economía popular en Colombia, entre estos:

- Por parte de la misma sociedad civil que integrada por vendedores informales el 27 de julio, que tocó temas desde lo académico con el nombre “Derecho a la ciudad y economía popular, desde las experiencias con el nombre “Latinoamérica - transformación de las ventas callejeras”, y el conversatorio final titulado “Vive la Calle: dignifiquemos el trabajo” de Alejandro Rivera.
- Por parte del periódico *El Espectador*, con la participación de Brigitte Baptiste y Mauricio Sabogal –la primera, rectora; el segundo, decano de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas, ambos de la universidad EAN–, también participó César Giraldo quien es un amplio conocedor del tema, Paola Arias, directora de la Banca de Oportunidades, José Daniel López, director de Alianza In, entre otros.
- Simposio ‘La Economía Popular y Comunitaria en Colombia’, del 23 al 24 de diciembre de 2022, organizado por la Universidad del Magdalena en Santamarta en el auditorio Plaza Grande.
- Foro de Inclusión e Innovación Crediticia para la Economía Popular, del 28 al 29 de marzo en Bogotá organizado por el Gobierno nacional por medio del Ministerio de Hacienda y crédito Público, junto con el Grupo Bicentenario, la Banca de las Oportunidades, el Banco Interamericano de Desarrollo, con el Apoyo del Banco Mundial BIRF (AIF).
- Primer Foro de Economía Solidaria, Popular y Comunitaria, bajo el lema “La Economía Solidaria y Comunitaria: herramienta inclusiva para el desarrollo económico y sociocultural del departamento de Chocó y del Pacífico” de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, que se dio el 5 de octubre del 2023.

6. Redacción del proyecto de ley:

El proyecto de ley se sustenta en la motivación del plan nacional de desarrollo, retroalimentado de los distintos, foros, conversatorios, encuentros y simposios, así como las mesas de trabajo con los cultores y protagonistas de la Economía Popular y Comunitaria, se redactó con todo el sustento de más de un año de trabajo colectivo, comunitario, académico e interinstitucional, con la participación activa y permanente de los cultores y protagonistas de la Economía Popular.

Se espera una Fase de Aprobación y Modificación, con sus respectivos debates y ajustes, para obtener la aprobación en primera instancia, considerando las modificaciones sugeridas durante el debate. Posteriormente esperamos que el proyecto de ley llegue

a comisiones específicas para revisiones detalladas en aspectos económicos, fiscales y sociales y culturales.

Conclusión: La “Ley de Desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Colombia” busca no solo ser un marco legal, sino un motor activo para el crecimiento inclusivo y sostenible, permitiendo la participación activa de la sociedad en la construcción de un tejido económico más equitativo y resiliente.

4. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO

4.1 Marco Constitucional

Artículo 2º—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 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.

El constituyente primario dentro del capítulo de los derechos fundamentales consagró, en el artículo 25, el derecho al trabajo. Así “...El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas...”.

Artículo 26. *Toda persona es libre de escoger profesión u oficio.* La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el

funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

Artículo 53. Constitución Política de Colombia: *“El Congreso expedirá el Estatuto del Trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.*

Artículo 150 de la Constitución Política. Entrega al Congreso la facultad para hacer, modificar, derogar las leyes, en su facultad de configuración legislativa, sin limitaciones dentro del marco de la misma y atendiendo las reglas propias de cada proceso.

4.2 Marco normativo.

La Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo. En su articulado consagró mención expresa a la Economía Popular, fue así como se puede leer lo siguiente:

“...Artículo 67. Creación de la transferencia “Hambre Cero”. Créase la transferencia “hambre cero” que hará parte del Sistema de Transferencias, la cual estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien lo reglamentará, la cual consiste en la transferencia de recursos, para garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en pobreza y en extrema pobreza y vulnerabilidad, con enfoque de género y derechos, soberanía alimentaria, priorizando la participación de la economía popular, comunitaria y solidaria, la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los diferentes mecanismos que se desarrollen para el cumplimiento de las transferencias.

Los recursos para la ejecución de esta transferencia deberán estar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Parágrafo. Cuando la atención sea colectiva, la transferencia se realizará a través

de las organizaciones comunitarias legalmente constituidas.

Artículo 68. *Transferencias monetarias a través de pagos.* Con el propósito de promover la competencia y la inclusión financiera en la población de menores ingresos, el Gobierno nacional podrá establecer las condiciones, productos y canales a través de los cuales se realizará la entrega de las transferencias monetarias. Se podrá efectuar la transferencia monetaria, sin que medie contratación con la entidad financiera o el operador de pago designado. Los beneficiarios podrán elegir e informar al operador del programa social correspondiente el canal o producto financiero digital a través del cual recibirá el pago de los recursos, atendiendo los requisitos y condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Artículo 74. Consejo Nacional de la Economía Popular. Créese el Consejo Nacional de la Economía Popular, como organismo asesor y consultivo del Gobierno nacional, integrado por entidades públicas del orden nacional, entidades territoriales y representantes de la economía popular. Este Consejo se encargará de formular las líneas de la política pública para la Economía Popular y de coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el reconocimiento, defensa, asociación libre, fortalecimiento para promover la sostenibilidad de la economía popular, conforme a los principios de coordinación, complementariedad, probidad y eficacia del Estado.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará el funcionamiento del Consejo Nacional de la Economía Popular.

Artículo 75. Modifíquese el artículo 74 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 74. Política pública de trabajo digno y decente. *El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Trabajo construirá y adoptará la Política Pública de Trabajo Digno y Decente, con enfoque diferencial, que tendrá como dimensiones: la promoción de empleo e ingresos dignos, la extensión de la protección social, la garantía de los derechos fundamentales del trabajo, y el ejercicio del diálogo social y tripartismo. También establecerá el respectivo componente de evaluación. Además, incorporará planes, programas y proyectos específicos para las personas trabajadoras de las zonas rurales.*

Parágrafo primero. *El Gobierno nacional promoverá la formulación e implementación participativa de Políticas Públicas de trabajo digno y decente en los niveles departamentales y municipales, así como regionales y demás niveles pertinentes con su componente de evaluación. Para ello, prestará asistencia legal, técnica y tecnológica. Estas políticas incorporarán un enfoque específico de trabajo decente para las zonas rurales que*

contribuya a la implementación de los acuerdos de paz, y el cierre de brechas de género.

Parágrafo segundo. *El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con el Ministerio del Trabajo garantizarán la correcta articulación de la Política Pública de Trabajo Digno y Decente, con la implementación de la Política Pública de Vendedores Informales.*

Artículo 76. Fomento a la inclusión productiva de personas con discapacidad. El Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Unidad del Servicio Público de Empleo, representantes de sectores industriales, gremios empresariales, academia y el Sistema Nacional de Discapacidad o el que haga sus veces, diseñarán e implementarán una hoja de ruta para la formulación de un esquema de ajustes razonables orientado al fomento del empleo en el sector público y privado y del emprendimiento de personas con discapacidad.

Artículo 77. Plan Nacional de Accesibilidad para Personas con Discapacidad. El Ministerio de Igualdad y Equidad con el apoyo de todos los sectores del Gobierno nacional, la academia, gremios empresariales, representantes de organizaciones sociales, y el Ministerio Público formularán e implementarán el plan nacional de accesibilidad de personas con discapacidad.

Parágrafo primero. El Ministerio de Igualdad y Equidad formulará el plan de accesibilidad teniendo en cuenta insumos y estudios técnicos de universidades y centros de investigación.

Parágrafo segundo. El Plan Nacional de Accesibilidad deberá contemplar, entre otros los siguientes aspectos:

a. *Accesibilidad en las instituciones prestadoras de los servicios de salud e información para las personas con discapacidad en medios, modos y formatos accesibles sobre la oferta de servicios, cuidados de la salud y los derechos de los usuarios...*

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, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.

4.2. Normatividad internacional

4.2.1 Instrumentos Internacionales. Uno de los instrumentos internacionales que ha marcado un hito en la historia de la humanidad es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se condensan y concertan todos los credos, ideologías y sistemas políticos del mundo, con un solo propósito, buscar nuevas condiciones de vida y dignidad para todos los seres humanos, en el planeta sin

distinción alguna. La cual fue promulgada el 10 de diciembre de 1948, por lo que esta fecha fue tomada como el día Universal de los Derechos humanos.

En este contexto, en dicha declaración, se dijo, en el artículo 22, lo siguiente:

“... Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Y en el artículo 28 añade: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta declaración se hagan plenamente efectivos...”.

Por su parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor en Colombia el 3 de enero de 1976, en virtud de la Ley 74 de 1968, en su robusto articulado consagra una cantidad de derechos, que los Estados partes deben garantizar, como por ejemplo los enunciados en el artículo 6°.

- “1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomaran medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. 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 tecnicoprofesional, 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 de la persona humana”.

4.2.2. Instrumentos regionales

Recordemos que la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre la cual fue aprobada en la Novena conferencia Internacional Americana, en Bogotá en abril del año 1948, con la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En su articulado consagra las máximas aspiraciones de los pueblos de América Latina, el respeto, las oportunidades la promoción de su persona y la seguridad jurídica, entre otras.

Artículo XXII. “Toda persona tiene derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico,

religioso, social, cultural, profesional, sindical o de otra cualquier otra índole...”

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José del 22 de noviembre de 1969, que entró en vigor el 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16 de 1972, instrumento de gran importancia y transcendencia para los pueblos del continente, por cuanto en sus artículos se protegen los derechos económicos, sociales y culturales, así:

Artículo. 26. Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la carta de la Organización de los Estados Americanos...

El protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador data del 17 de noviembre de 1988 y entró en vigor, para nuestra nación, el 16 de noviembre de 1999, por la Ley 319 de 1996.

En su artículo 6° indica:

1. Toda persona es tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
2. Los estados partes se comprometen a adoptar medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo...”.

6. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley no puede producir ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo. Por ello, el proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la Nación.

Las consideraciones sustentadas en el presente estudio como justificación legal y constitucional, sobre la viabilidad de lograr el respaldo económico, resultan ser trascendentales para darle proyección y proteger a los cultores de la Economía Popular, con el cual la presente iniciativa no altera ni ocasiona detrimento al gasto público, se trata de la redistribución de recursos.

6. CONFLICTO DE INTERESES

Se advierte que el presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de

la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

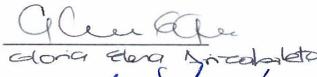
Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

De los honorables congresistas,


DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO
 Representante a la Cámara
 Autora

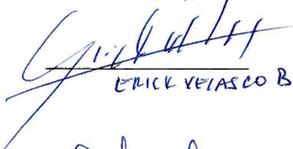

ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN
 Representante a la Cámara
 Autora

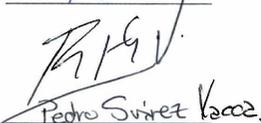
MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
 Representante a la Cámara
 Autora


Gloria Elena Arredondo


Norman Baitol
 CES MAIS


Heriberto Luján


ERICK VELASCO B


Pedro Suárez Vaca


Andrés Cerdas
 Pacto Histórico - P.H.


Cristian Álvarez

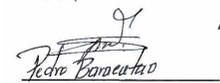
Economía Popular

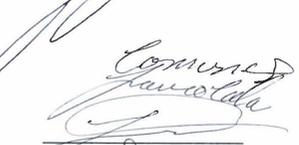
Ingrid Acuña Jiménez
 Dep. Fuerza Ciudadana
 Magdalena

Suzana Gómez C.
 Representante A.H. PH

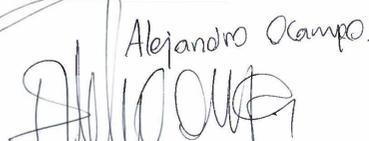

Jorge Bastidas
 Rep. CUCOA

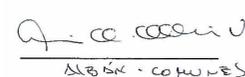

Cristian Álvarez

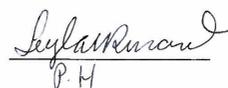

Pedro Barrantes


Comuneros


GERMÁN ALVÁREZ


Alejandro Campo


GERMÁN ALVÁREZ


GERMÁN ALVÁREZ
 P.H.

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.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. 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.

Artículo 2º. Definiciones.

Los cultores. 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.

Sector comunitario. Es el conjunto de organizaciones que pueden o no contar personería jurídica, vinculadas por relaciones de práctica 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 autogestionada, bajo los principios de la presente ley.

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.

Unidades económicas populares o unidades de la economía popular. Son los emprendimientos unipersonales, familiares, vecinales o barriales, las microunidades productivas, los trabajadores a domicilio, los comerciantes minoristas, los talleres y 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.

Artículo 3º. Declaratoria de interés social. Declárase de interés social la promoción, protección y fortalecimiento de las formas de organización de la

economía popular y comunitaria para garantizar un crecimiento económico democrático que contribuya a mejorar el bienestar general de la población.

Artículo 4°. Principios. 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:

- a. La búsqueda de la dignidad humana;
- b. La prelación del derecho al trabajo sobre razonamientos estéticos, que impliquen la exclusión social, el clasismo y la aporofobia.
- c. El comercio justo, democrático, comunitario y consumo ético y responsable;
- d. La equidad de género, de capacidades y generacionales;
- e. El respeto a la identidad cultural y reconocimiento a los cultores y protagonistas de la economía popular y comunitaria como parte del
- f. La autogestión;
- g. La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas;
- h. La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Artículo 5°. Asambleas Municipales y Departamentales de la Economía Popular y Comunitaria. Es la máxima estructura organizativa ciudadana comunitaria de cada Departamento, conformada de manera autónoma por todas las asociaciones, gremios, y características de las ciudadanías cultoras y protagonistas de la Economía Popular y Comunitaria, que tendrá autonomía organizativa y se reunirán oficialmente, por lo menos una vez al mes.

Artículo 6°. Consejo Nacional de Economía Popular (CNEP). Es la entidad encargada de coordinar, supervisar y evaluar la implementación de esta ley. De conformidad con lo establecido en el Decreto número 1074 de 2015, expedido como Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo. En las organizaciones reguladas por 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.

Artículo 7°. Fortalecimiento organizativo de la economía popular y comunitaria. Los entes territoriales de orden Municipal o Distrital, así como departamental, en cabeza de las Secretarías

y/o entidades descentralizadas encargadas del desarrollo económico territorial establecerán los mecanismos de fortalecimiento organizativo para los procesos y actores de la economía popular, las cuales incluirán, por lo menos:

- a. Un espacio de representación de elección directa por parte de los actores de la Economía Popular y Comunitaria, encargado de la veeduría ciudadana a la implementación de la reglamentación administrativa del ente territorial Municipal o Distrital, así como departamental, tomando en cuenta la paridad de género en sus integrantes.
- b. Se incorporará el Consejo Municipal, Distrital o Departamental de la Economía Popular y Comunitaria, como mecanismo de interlocución entre la Secretaría o entes descentralizados y este espacio de representación.
- c. Acompañamiento de los cultores y protagonistas de la Economía Popular y Comunitaria para el acceso a las alianzas público populares.
- d. Se implementarán plataformas de divulgación que faciliten la comercialización de los bienes y servicios ofrecidos por los cultores y protagonistas de la economía populares.
- e. Intermediación mediante las rutas de empleabilidad ofertadas por las entidades del Municipio o Distrito y del Departamento, con miras a que los actores de la Economía Popular y Comunitaria que así lo deseen, accedan a oportunidades de empleo formal que supongan estabilidad, seguridad social y salarios dignos.

Artículo 8°. Reconocimiento de espacio público como espacio social. Se promoverá la reconversión de espacios públicos como espacio social, humano y popular, y así las entidades y organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público de nivel Departamental Distrital o Municipal adoptarán en el ámbito de sus competencias la obligatoriedad de la inclusión de cultores de economía popular en la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial, y será obligatoria la incorporación de la poblaciones históricamente relacionadas con la Economía Popular en todo Plan Especial de Manejo y Protección de espacios públicos patrimonializados donde históricamente se ejerce la economía popular.

Así mismo se motiva la creación de política pública de Economía Popular a nivel de municipios y distritos, que beneficien a las áreas históricas de participación de la economía popular, generando acciones que vayan en contravía a la discriminación, en todas sus formas y manifestaciones, encaminadas a generar empoderamiento, dignidad, oportunidades de negocio y empoderamiento comunitario para personas cultoras de la economía popular, ya

sea desde el sector informal, relacionado con las culturas populares o de patrimonio cultural.

Estos aspectos deben ser tenidos en cuenta en los Planes de Ordenamiento territorial y en los espacios patrimonializados que cuenten con Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP).

Artículo 9º. Adiciónese el numeral 5 del artículo 7º de la Ley 1185 de 2008, el cual quedará así:

5. ECONOMÍA POPULAR DENTRO DEL PEMP. 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.

Aquel Plan Especial Manejo y Protección que ya esté desarrollado debe 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 conservación BIC para ratificar la protección y sostenibilidad en el tiempo.

Artículo 10. Fortalecimiento de la economía campesina en articulación con la cadena de valor de la economía popular. 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.

Artículo 11. Prioridad de las personas cultoras de la economía popular como proveedores de bienes y servicios. El Estado realizará compras de bienes y servicios a las organizaciones de la economía popular, priorizando los procesos de contratación directa.

Las personas cultoras de la economía popular 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.

Artículo 12. Protección al consumidor. Se garantizará la calidad y seguridad de los productos y servicios ofrecidos por la Economía Popular y Comunitaria, estableciendo mecanismos de control de calidad y protección al consumidor, el Gobierno

nacional lo reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 13. Medidas de acción afirmativa. Las entidades y organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público en todos sus niveles adoptarán en el ámbito de sus competencias medidas de acción afirmativa a favor de las personas y organizaciones caracterizados como unidades de la economía popular. Se establecerán políticas de fomento que promuevan el fortalecimiento a las personas cultoras de la economía popular y comunitaria, brindando acceso a créditos accesibles y capacitación a sus actores.

Artículo 14. Autonomía. Las autoridades respetarán y apoyarán la pluralidad de formas de organización de la economía popular y comunitaria y garantizarán su autonomía para el ejercicio de cualquier actividad económica lícita, en el marco de las normas que las regulan.

Artículo 15. Participación y vinculación. Es fundamental garantizar la participación y vinculación de los cultores y las cultoras de la Economía Popular en la toma de decisiones y en el desarrollo de políticas públicas que afectan a este sector. Esto implica reconocer su carácter vinculante en la política pública y considerar sus propuestas para el desarrollo de políticas acordes a las necesidades de cada ocupación.

Artículo 16. Espacios de concertación y participación. Las entidades y organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público en todos sus niveles adoptarán medidas para la creación de espacios de concertación entre los sectores público y privado en relación a la Economía Popular.

Artículo 17. Redes y sector comunitario. Las unidades económicas populares podrán constituir redes de producción y circulación de bienes y servicios, sin que para tal efecto requieran de personería jurídica, las cuales, para los efectos de la presente ley también serán consideradas como unidades económicas populares. Para los efectos, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) priorizarán estas redes para su fortalecimiento.

Artículo 18. Incentivos. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes específicas, las unidades económicas populares también serán beneficiarias de incentivos dirigidos al fomento de aquellas actividades productivas que sean ambientalmente sustentables. Se garantizará la transparencia en la asignación y ejecución de recursos estatales destinados a la economía popular.

Artículo 19. Fortalecimiento de las economías locales. Se impulsará el fortalecimiento de las economías locales a través de la promoción de la producción, comercialización, así como del consumo responsable y ético de bienes y servicios de la Economía Popular. Para ello, se establecerán mecanismos de apoyo a la comercialización local, la

creación de redes de cooperación entre emprendedores y la promoción del consumo responsable y solidario.

Artículo 20. Programa crediticio de bajo monto y corto plazo. Se crearán líneas especiales de microcrédito y crédito condonable para las personas cultoras de la economía popular. Estas líneas de financiamiento contarán con requisitos y garantías flexibles, así como el respaldo del Estado, para facilitar el acceso al crédito y promover el crecimiento y la sostenibilidad de las comunidades y personas cultoras de la economía popular, generando estrategias nacional y departamentales de inclusión de crédito formal de bajo monto y corto plazo diseñada para la Economía Popular, sumadas a las capacidades de la banca, para el acceso a productos, servicios y acompañamiento financiero de las personas cultoras de la economía popular.

El Gobierno nacional, a través de los respectivos Ministerios, reglamentará este aspecto dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

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 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.

Artículo 22. Sistema de indicadores. En todos los entes territoriales se establecerá un sistema de indicadores y metas para medir el impacto de la ley en la economía popular y comunitaria, relacionada con el sector de informalidad, las culturas populares, el patrimonio cultural, la superación de la pobreza y el sector rural.

Artículo 23. Alianzas público populares. En el marco de la ejecución de programas o metas del Plan de Desarrollo, vigente, la administración distrital o municipal impulsarán alianzas público populares como mecanismo para el cumplimiento de los objetivos del respectivo plan, en tal sentido:

- a. Priorizarán 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.
- 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.
- 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 público, en su implementación de no haberse terminado de realizar o su importación en la actualización en el caso de haberse terminado de implementar.

- 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.
- 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.

Artículo 24. Educación de y para la economía popular y comunitaria. Incentivar de forma institucional por medio del Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de las Culturas, Artes y saberes, así como la oficina de asuntos étnicos del Ministerio del Interior, para el acceso a la formación complementaria, técnica y teoría, así:

1. Educación universitaria: Se impulsará por parte del Ministerio de Educación la priorización educativa en todos los niveles del sistema educativo del país, en la búsqueda de la formación universitaria de pregrados y posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados), dirigidas a los protagonistas de la Economía Popular y Comunitaria que apunten al crecimiento formativo integral y digno de la ciudadanía perteneciente a la Economía Popular y Comunitaria.
2. Tecnologización y Tecnificación: Se promoverá la formación técnica y tecnológica de los trabajadores de la Economía Popular y comunitaria en temas relacionados con los objetivos de la presente ley, particularmente en áreas de la producción y/o comercialización de bienes o servicios por medio del SENA. Estos programas estarán orientados a fortalecer las habilidades y competencias necesarias. Se reconocerán y fortalecerán sus oficios, brindando capacitación técnica y organizativa para mejorar su capacidad productiva y herramientas tecnológicas digitales dirigidas a las necesidades de Economía Popular. Además, se fomentarán acuerdos asociativos de compra de insumos y encadenamientos productivos hasta la demanda final.
3. Se tramitarán certificaciones por competencia a las personas cultoras de la economía popular, haciendo una comprobación de las habilidades y de los saberes, para que el SENA los certifique.

4. Se promoverán en los establecimientos educativos la formación en lo teórico y práctico en relación con la Economía Popular y Comunitaria, sin perjuicio que esta formación transversal pueda ser adelantada por el Consejo Nacional de Economía Popular (CNEP) y por otras entidades administrativas a las que se les asigne esa función. Se promoverá la educación y capacitación en Economía Popular en las instituciones de educación, tanto en el ámbito formal como en programas de formación no formal. Se fomentará la investigación y difusión de buenas prácticas en Economía Popular y Comunitaria.

Artículo 25. Monitoreo y evaluación. El Estado establecerá mecanismos de monitoreo y evaluación para el seguimiento de las políticas y programas implementados en el marco de la Economía Popular. Estos mecanismos permitirán medir el impacto de las medidas adoptadas, identificar áreas de mejora y garantizar la transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos destinados a este sector.

Artículo 26. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

Dorina Hernández Palomino
DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO
 Representante a la Cámara
 Autora

Etna Tamara Argote Calderón
ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN
 Representante a la Cámara
 Autora

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCIA
 Representante a la Cámara
 Autora

Clara Elena Pizarro
 Gloria Elena Pizarro
Pedro Suárez Vacca
 Pedro Suárez Vacca

Norman Barón
NORMAN BARÓN
 CBE MAIS

Erick Veiasco
ERICK VEIASCO

Heriberto la Cruz
 Heriberto la Cruz

María Angélica
 María Angélica

Susana Gómez C
 Susana Gómez C
 Representante D.F.

Andrés Garcimán López
ANDRÉS GARCIMÁN LÓPEZ
 Bloque Histórico - Retomado

Alberto Mejía
 Alberto Mejía PH

Ingrid Aquino
INGRID AQUINO
 Rep. Fuerza Ciudadana
 Magdalena

Jorge Bastidas
 Jorge Bastidas
 Rep. Cívica

Comunes
 Comunes

Patro Baracat
 Patro Baracat

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA CÁMARA DE REPRESENTANTES
 CONGRESISTA **CHORINA**
 ECONOMÍA POPULAR
Comunes
Yamir Alfonso S. Comunes Atlántico
Alejandro Camp
 ALBÉN - COMUNES
Sebastián
Mónica

CÁMARA DE REPRESENTANTES - SECRETARÍA GENERAL
 El día 13 de diciembre del año 2023
 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo
 No. 342 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
SECRETARÍA GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1823 - Miércoles, 20 de diciembre de 2023
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 338 de 2023 Cámara	1
Proyecto de Ley número 339 de 2023 Cámara	7
Proyecto de Ley número 342 de 2023 Cámara	12