



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1023

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se promueven los  
encadenamientos productivos con la economía  
popular y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2026

Doctor:

**MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación proyecto de ley número...  
de 2026, *por medio de la cual se promueven los  
encadenamientos productivos con la economía  
popular y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario General,

En mi condición de congresista de la Cámara  
de Representantes de la República de Colombia,  
me permito radicar ante su despacho el presente  
proyecto de ley, *por medio de la cual se promueven  
los encadenamientos productivos con la economía  
popular y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

|                                                                                                |                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES<br>Representante a la cámara por Bogotá<br>Pacto histórico | <br>RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA<br>Representante a la Cámara por Tolima<br>Pacto Histórico        |
| <br>Alex Hernández<br>Senador de la República<br>Pacto Histórico                               | <br>DANIEL MAURICIO MONROY<br>HERNÁNDEZ<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico |

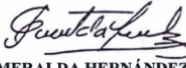
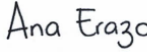
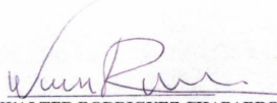
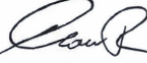
|                                                                                                   |                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA<br>Representante a la Cámara por<br>Cundinamarca Pacto Histórico | <br>Paola Andrea Quiñones D'haro<br>Representante a la Cámara Valle del Cauca<br>Pacto Histórico |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|

MARTÍN ALONSO CACERES (CARABALI)  
SENADOR DE LA REPUBLICA  
PACTO HISTÓRICO

Renio Gomez Paz  
Senador

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

|                                                                                                       |                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO<br>Representante a la Cámara del Putumayo<br>Pacto Histórico             | <br>YEISSON SUR CAJAMARCA ZAPATA<br>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br>Pacto Histórico        |
| <br>Yolanda Silva Romero<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Santander<br>Pacto Histórico | <br>FRANCY NATALIA MORENO PUIN<br>Representante a la Cámara por<br>Cundinamarca - Pacto Histórico      |
| <br>LOURDES MATEUS<br>Representante a la cámara por el Huila<br>Pacto Histórico                       | <br>Andrea Camila Vargas De La Hoz<br>Representante a la cámara por el<br>Atlántico<br>Pacto Histórico |
| <br>MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ<br>Representante a la Cámara por el Meta<br>Pacto Histórico       | <br>JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ<br>Representante Cámara - Boyacá<br>Pacto Histórico                      |

|                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>ORLANDO MIGUEL DE LA HOZ GARCÍA<br>Senador de la República<br>Pacto Histórico     | <br>MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO<br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico                    |
| <br>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA<br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico          | <br>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ<br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Pacto Histórico     |
| <br>Hernán Muriel Pérez<br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Pacto Histórico | <br>AMAURY JULIO PÉREZ<br>Representante a la Cámara por Bolívar<br>Pacto histórico                 |
| <br>ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ<br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico              | <br>ANA LEIDY ERAZO RUIZ.<br>Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.<br>Pacto Histórico. |
| <br>WALTER RODRIGUEZ CHAPARRO<br>Senador de la República<br>Pacto Histórico          | <br>CLAUDIA TERESA ROMERO NADER<br>Representante por Bogotá<br>Pacto Histórico                    |

PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2026  
CÁMARA

*por medio de la cual se promueven los  
encadenamientos productivos con la economía  
popular y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear el régimen de encadenamientos productivos con la economía popular, con el fin de promover la articulación entre empresas ancla y unidades productivas de economía popular, fortalecer sus capacidades productivas, facilitar su acceso a mercados y establecer reglas de trazabilidad, impacto verificable y prevención de abusos.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

1. **Economía popular:** Es el conjunto de actividades económicas de producción, transformación, comercialización de bienes o prestación de servicios, desarrolladas por personas, familias, comunidades, asociaciones, cooperativas u organizaciones de baja escala, con predominio del trabajo propio, familiar, comunitario o asociativo, con limitaciones en materia administrativa, financiera, tecnológica o de acceso a mercados, y fuerte vinculación territorial.
2. **Unidad Productiva de Economía Popular (UPEP):** Es una unidad económica de baja escala, individual, familiar, comunitaria, asociativa, cooperativa o solidaria, formalizada o no, dedicada a actividades de producción, transformación,

comercialización de bienes o prestación de servicios, caracterizada por el predominio del trabajo propio, familiar, comunitario o asociativo, con limitaciones en materia administrativa, financiera, tecnológica o de acceso a mercados, y operación principalmente local, barrial, rural, comunitaria o territorial.

3. **Empresa Ancla:** Es la persona jurídica que, por su capacidad de compra, presencia territorial, infraestructura logística, posición en cadenas de valor, capacidad técnica, financiera, comercial o tecnológica, pueda integrar, fortalecer o desarrollar proveedores pertenecientes a la economía popular.
4. **Encadenamiento productivo con economía popular:** Se entenderá como el mecanismo de articulación económica entre una o varias empresas ancla y una o varias UPEP, orientado a desarrollar capacidades productivas, facilitar acceso a mercados, mejorar procesos, fortalecer proveedores y generar impacto económico, social, territorial o ambiental verificable.
5. **Banco de Iniciativas:** Es el instrumento de registro, conexión, priorización, seguimiento y trazabilidad de iniciativas sociales, productivas y ambientales de economía popular susceptibles de apoyo, inversión, compra, asistencia técnica, financiación o encadenamiento.
6. **Adicionalidad:** Será la condición según la cual la inversión, compra, aporte, transferencia, asistencia o actividad realizada por la empresa ancla es adicional a sus obligaciones contractuales, comerciales, ambientales, laborales, sancionatorias u operativas legales, ordinarias, y contribuye al fortalecimiento de una o varias UPEP en los términos previstos en la presente ley.
7. **Impacto verificable:** Avance, mejora, capacidad instalada o efecto económico, social, territorial, productivo o ambiental, asociado a la ejecución de la iniciativa, que pueda ser identificado, reportado y verificado mediante indicadores proporcionales a su escala, naturaleza y condiciones de ejecución.

**Artículo 3º. Criterios de Identificación de las Unidades Productivas de Economía Popular (UPEP).** Para ser reconocida como Unidad Productiva de Economía Popular, la unidad económica deberá cumplir los siguientes criterios:

1. Desarrollar una actividad económica de baja escala.
2. Tener predominio del trabajo propio, familiar, comunitario, asociativo, cooperativo o solidario.

3. Operar principalmente en mercados locales, barriales, rurales, comunitarios, municipales, regionales o de cercanía.
4. Presentar limitada capacidad administrativa, financiera, tecnológica, logística o de acceso a mercados.
5. No estar controlada directa o indirectamente por grandes empresas, grupos empresariales, cadenas, franquicias, grandes superficies, matrices, subordinadas o entidades vinculadas.
6. Cumplir los umbrales de ingresos, ocupación y demás criterios diferenciales que defina la reglamentación.

**Parágrafo 1º.** La constitución formal como sociedad, asociación, cooperativa, organización comunitaria u otra forma jurídica no excluirá la condición de UPEP, siempre que se cumplan los criterios materiales previstos en esta ley.

**Parágrafo 2º.** La ausencia de formalización plena no impedirá el acceso a los instrumentos de fortalecimiento previstos en la presente ley, sin perjuicio de los requisitos mínimos de identificación, trazabilidad y registro que establezca la reglamentación.

**Artículo 4º. Exclusiones.** No podrán ser reconocidas como UPEP, para efectos de esta ley:

1. Las unidades productivas controladas directa o indirectamente por grandes empresas, grupos empresariales, cadenas, franquicias, grandes superficies, matrices, subordinadas o entidades vinculadas.
2. Las sucursales, establecimientos, puntos de venta o unidades económicas creadas o controladas por grandes empresas o grupos económicos.
3. Las unidades que operen bajo contratos de franquicia, concesión, agencia o representación exclusiva, cuando ello implique control operativo, comercial, financiero o administrativo.
4. Las unidades creadas artificialmente para fraccionar actividades empresariales, simular condiciones de economía popular o acceder indebidamente a beneficios.
5. Las entidades vinculadas, subordinadas, matrices, filiales, fundaciones, corporaciones o vehículos jurídicos controlados directa o indirectamente por una empresa ancla.

**Artículo 5º. Promoción de Encadenamientos Productivos con la Economía Popular.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promoverá los encadenamientos productivos entre empresas ancla y unidades productivas de economía popular, con el fin de fortalecer su capacidad de producir, vender, financiarse, asociarse y acceder a mercados.

Estos encadenamientos podrán comprender compras inclusivas, desarrollo de proveedores, asistencia técnica, transferencia de capacidades,

financiación, digitalización, certificaciones, logística, asociatividad, innovación u otros mecanismos orientados al fortalecimiento de las UPEP.

**Artículo 6º. Modalidades de Encadenamiento.** Los encadenamientos productivos con la economía popular podrán desarrollarse, entre otras, mediante las siguientes modalidades:

1. Compra de bienes y/o servicios a UPEP.
2. Desarrollo de proveedores de la economía popular.
3. Asistencia técnica, contable, financiera, comercial, tecnológica, ambiental o logística.
4. Apoyo para certificaciones, estándares de calidad, registros, empaques, trazabilidad o mejora de procesos.
5. Fortalecimiento asociativo, cooperativo o comunitario.
6. Financiación, anticipos, garantías, capital de trabajo o mecanismos de pago oportuno.
7. Proyectos productivos, sociales o ambientales con impacto verificable.
8. Transferencia de conocimiento, innovación o capacidades técnicas.

**Artículo 7º. Empresa Ancla.** Podrá participar como empresa ancla, toda persona jurídica que, por su capacidad de compra, presencia territorial, infraestructura logística, posición en cadenas de valor, capacidad técnica, financiera, comercial o tecnológica, puedan integrar, fortalecer o desarrollar unidades productivas de economía popular.

La empresa ancla no se entenderá como simple compradora ocasional, sino como un actor que participa en el fortalecimiento productivo de las UPEP, conforme a los instrumentos previstos en la presente ley y a sus reglamentaciones.

**Artículo 8º. Obligaciones de las Empresas Ancla.** Son obligaciones de las empresas ancla:

1. Identificar las UPEP beneficiarias.
2. Formular o participar en el plan de fortalecimiento productivo correspondiente.
3. Acreditar la adicionalidad de las actividades realizadas.
4. Garantizar la trazabilidad de las compras, inversiones, aportes, asistencias o recursos ejecutados.
5. Promover condiciones de pago oportuno a la UPEP.
6. Abstenerse de imponer condiciones que atenten contra el mercado y generen dependencia económica exclusiva o prácticas abusivas frente a la UPEP.
7. Reportar la información necesaria para la verificación de la ejecución, avances e impactos de la iniciativa.



8. Cumplir las reglas antiabuso y demás disposiciones previstas en la presente ley, y en sus posteriores reglamentaciones.

**Artículo 9°. Pago Oportuno.** Las empresas ancla deberán garantizar condiciones de pago oportuno a las UPEP vinculadas a proyectos de encadenamiento productivo, atendiendo criterios de proporcionalidad, liquidez y protección del proveedor de menor escala.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará las condiciones aplicables a las relaciones de encadenamiento productivo con UPP, sin perjuicio de las normas vigentes sobre pago en plazos justos.

**Artículo 10. Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular.** Créase el Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular, como instrumento de registro, seguimiento y conexión de proyectos susceptibles de apoyo, inversión, compra, asistencia técnica, financiación o encadenamiento por parte de empresas ancla.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará, administrará e implementará el Banco de Iniciativas, en coordinación con las entidades competentes, con el fin de facilitar la relación entre las iniciativas de economía popular, las empresas anclan y los demás actores públicos, privados, sociales, académicos o financieros que participen en su fortalecimiento.

**Artículo 11. Funciones del Banco de Iniciativas.** El Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular tendrá las siguientes funciones:

1. Registrar UPEP e iniciativas sociales, productivas y ambientales de economía popular.
2. Publicar proyectos susceptibles de apoyo, inversión, compra, asistencia técnica, financiación o encadenamiento.
3. Permitir la formulación de retos productivos, sociales, ambientales o tecnológicos por parte de empresas ancla.
4. Facilitar la conexión entre la demanda empresarial y la oferta productiva de la economía popular.
5. Establecer criterios de inscripción, elegibilidad, seguimiento y trazabilidad de las iniciativas.
6. Consolidar información sobre los recursos ejecutados, las actividades desarrolladas y los resultados asociados a los proyectos.
7. Prevenir duplicidades, conflictos de interés, simulación de impacto o captura de beneficios.
8. Publicar información agregada sobre proyectos inscritos, empresas participantes, sectores, territorios e impactos reportados.

**Parágrafo.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo definirá los lineamientos para la operación, actualización y seguimiento del Banco de Iniciativas.

**Artículo 12. Información Mínima de las Iniciativas.** Las iniciativas inscritas en el Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular deberán contener, como mínimo:

1. Identificación de la UPEP u organización beneficiaria.
2. Descripción de la actividad económica o productiva.
3. Ubicación territorial.
4. Caracterización básica de ocupación, ingresos, forma organizativa y población vinculada.
5. Necesidad productiva, social, ambiental, técnica, financiera o comercial que se busca atender.
6. Plan de fortalecimiento o inversión requerida.
7. Indicadores de avance, resultado o impacto.
8. Presupuesto estimado.
9. Declaración de independencia frente a empresas ancla, grupos empresariales, fundaciones vinculadas o vehículos relacionados.
10. Mecanismos de seguimiento y verificación.

**Parágrafo.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá formatos simples, diferenciales y de fácil diligenciamiento para la inscripción y actualización de las iniciativas, con el fin de evitar cargas administrativas desproporcionadas para las unidades productivas.

**Artículo 13. Proyectos Elegibles.** Podrán inscribirse en el Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular los proyectos orientados a:

1. Mejoramiento de procesos productivos.
2. Desarrollo de proveedores populares.
3. Fortalecimiento asociativo, cooperativo o comunitario.
4. Acceso a mercados y canales de comercialización.
5. Transformación digital y comercio electrónico.
6. Logística, almacenamiento, transporte o distribución.
7. Economía circular, sostenibilidad ambiental o aprovechamiento productivo de residuos.
8. Agricultura campesina, familiar, comunitaria o producción rural de baja escala.
9. Servicios locales, barriales, comunitarios o de cercanía.
10. Proyectos productivos liderados por mujeres, jóvenes, población víctima, población campesina, personas con discapacidad, comunidades étnicas o sujetos de especial protección constitucional.



**Artículo 14. Incentivos Condicionados.** Las empresas ancla que realicen inversiones, compras, aportes, asistencia técnica, certificaciones, procesos de digitalización, fortalecimiento logístico, transferencia de capacidades o financiación en favor de UPEP inscritas en el Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular, podrán acceder a un descuento tributario en el impuesto sobre la renta, siempre que acrediten que dichas actividades fueron efectivamente ejecutadas, son adicionales a sus obligaciones ordinarias y cumplen las reglas de trazabilidad y antiabuso previstas en la presente ley.

El incentivo consistirá en un descuento tributario equivalente al 10% del valor efectivamente ejecutado en las actividades elegibles, sin que pueda exceder el 5% del impuesto sobre la renta a cargo en el respectivo periodo gravable.

Para acceder al incentivo, la empresa ancla deberá contar con certificación expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en la que conste la inscripción de la iniciativa en el Banco, la ejecución de las actividades aprobadas y el cumplimiento de los requisitos previstos en esta ley.

**Artículo 15. Adicionalidad.** Para acceder al incentivo previsto en la presente ley, las actividades realizadas por las empresas ancla deberán ser adicionales a sus obligaciones legales, contractuales, comerciales, ambientales, laborales, sancionatorias u operativas ordinarias.

**Artículo 16. Trazabilidad.** Las empresas ancla deberán conservar y reportar la información necesaria para verificar, como mínimo, la identificación de la UPEP beneficiaria, la iniciativa inscrita, las actividades desarrolladas, el valor ejecutado, el periodo de ejecución y los soportes correspondientes, así como los demás requisitos que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, atendiendo criterios de simplicidad, proporcionalidad y carga administrativa razonable.

**Artículo 17. Medición de Impacto.** Las iniciativas inscritas en el Banco deberán contar con indicadores acordes con su escala, naturaleza y condiciones de

ejecución, orientados a verificar avances, mejoras, capacidades instaladas o efectos asociados al proyecto.

**Parágrafo.** La medición de impacto no constituye una obligación de resultado económico final para la empresa ancla, ni implica garantizar utilidades, crecimiento determinado, permanencia en el mercado o cumplimiento pleno de las metas comerciales de la UPEP.

**Artículo 18. Improcedencia de Beneficios.** No procederán los beneficios previstos en la presente ley cuando los recursos, actividades o inversiones sean ejecutados, canalizados o recibidos por entidades vinculadas, subordinadas, matrices, filiales, fundaciones propias, corporaciones, asociaciones o vehículos jurídicos controlados directa o indirectamente por la empresa ancla.

Tampoco procederán cuando exista simulación de beneficiarios, fraccionamiento artificial de operaciones, doble contabilización, conflicto de interés no declarado, triangulación de recursos, sustitución de obligaciones preexistentes o ausencia de beneficiarios externos reales.

**Parágrafo.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará los criterios para verificar la independencia, trazabilidad, idoneidad técnica y ausencia de control de los intermediarios que participen en la ejecución de las iniciativas.

**Artículo 19. Pérdida de Beneficios.** La empresa ancla perderá los beneficios previstos en la presente ley cuando se compruebe el incumplimiento de las condiciones exigidas para su reconocimiento, la entrega de información falsa o inexacta, la simulación de beneficiarios, la destinación indebida de recursos, la canalización de actividades a través de entidades no autorizadas o la infracción de las causales de improcedencia previstas en el artículo anterior.

La pérdida del beneficio dará lugar, a cargo de la empresa ancla, al reintegro de los valores tributarios reconocidos, junto con las sanciones e intereses a que haya lugar, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, fiscales, tributarias, disciplinarias o penales que correspondan.

**Parágrafo.** La pérdida del beneficio no dará lugar a la devolución de los recursos, bienes o servicios recibidos por la UPP, siempre que esta haya actuado de buena fe y no haya participado en fraude, simulación, ocultamiento de información o destinación indebida de los recursos.

**Artículo 20. Cumplimiento proporcional.** Las autoridades competentes aplicarán criterios de proporcionalidad frente a las obligaciones administrativas, contables y tributarias de las UPEP, teniendo en cuenta su escala económica, capacidad administrativa, nivel de formalización y acceso a medios tecnológicos, para ese fin el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinará mecanismos de orientación, acompañamiento y asistencia técnica que faciliten su cumplimiento.

**Artículo 21. Corrección Asistida.** Las UPEP podrán subsanar errores formales en el cumplimiento de obligaciones administrativas, contables o tributarias, conforme a los criterios que reglamente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con las entidades competentes.

Cuando se trate de errores formales o inconsistencias subsanables, las autoridades competentes privilegiarán medidas pedagógicas y de corrección asistida, siempre que no exista fraude, ocultamiento de ingresos, reincidencia grave o abuso de los instrumentos previstos en la presente ley.

**Artículo 22. Articulación con entidades territoriales.** Las entidades territoriales podrán adoptar medidas de promoción, acompañamiento, compras inclusivas o incentivos territoriales para fortalecer encadenamientos productivos con UPEP, de conformidad con sus competencias y disponibilidad presupuestal.

Los municipios, distritos y departamentos podrán articular sus instrumentos de desarrollo económico local con el Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular y con los proyectos de encadenamiento productivo previstos en la presente ley.

**Artículo 23. Compras inclusivas y desarrollo de proveedores.** Las entidades públicas, empresas privadas, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, cooperativas, organizaciones solidarias y demás actores económicos podrán promover estrategias de compras inclusivas y desarrollo de proveedores populares, de conformidad con el régimen jurídico aplicable.

**Artículo 24. Participación de Instituciones de Educación Superior.** Las instituciones de educación superior podrán apoyar el fortalecimiento de las UPEP y de los proyectos de encadenamiento productivo previstos en la presente ley, mediante sus capacidades académicas, investigativas, de innovación, emprendimiento, extensión y transferencia de conocimiento, en el marco de su autonomía y capacidades institucionales.

En desarrollo de su función social, los consultorios jurídicos prestarán orientación gratuita a las UPEP para facilitar el acceso a información, trámites y mecanismos jurídicos relacionados con su organización, funcionamiento y protección, de conformidad con la normativa aplicable.

**Artículo 25. Evaluación de la ley.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentará a las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes del Congreso de la República, cada dos (2) años, un informe sobre la implementación de la presente ley.

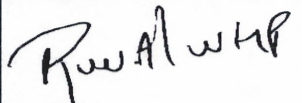
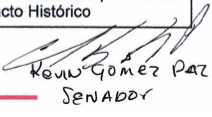
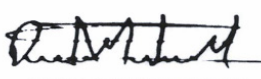
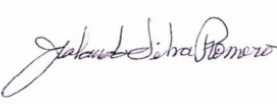
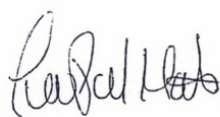
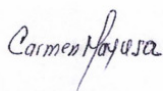
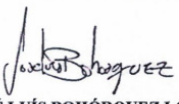
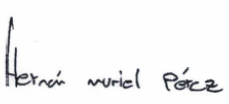
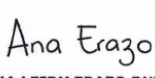
El informe deberá incluir información sobre UPEP registradas, empresas ancla vinculadas, proyectos inscritos o ejecutados, sectores y territorios beneficiados, beneficios reconocidos, resultados reportados, pérdida de beneficios, cuando haya lugar, y recomendaciones de ajuste normativo, institucional o fiscal.

**Artículo 26. Articulación con el Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo pondrá a disposición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la información pertinente del Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular que pueda servir como insumo para el Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular, con atención a las normas sobre reserva estadística, protección de datos personales, confidencialidad e interoperabilidad de la información pública.

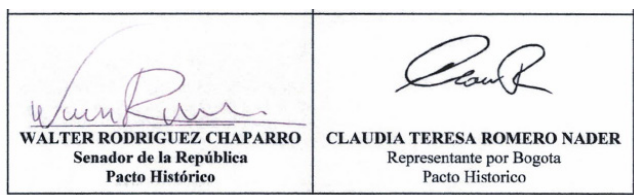
**Artículo 27. Reglamentación.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

**Artículo 28. Vigencia.** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los honorables congresistas,  
Cordialmente,

|                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES</b><br>Representante a la cámara por Bogotá<br>Pacto histórico          | <br><b>RENSÓ ALEXANDER GARCÍA PARRA</b><br>Representante a la Cámara por Tolima<br>Pacto Histórico          |
| <br>Renzo Gómez Paz<br>SENADOR                                                                                |                                                                                                                                                                                                |
| <br><b>DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico         | <br><b>HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA</b><br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico    |
| <br><b>Paola Andrea Quiñones D'haro</b><br>Representante a la Cámara Valle del Cauca<br>Pacto Histórico       | <br><b>MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO</b><br>Representante a la Cámara del Putumayo<br>Pacto Histórico           |
| <br><b>YEISSON SUA CAJAMARCA ZAPATA</b><br>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br>Pacto Histórico       | <br><b>FRANCÝ NATALIA MORENO PUIN</b><br>Representante a la Cámara por Cundinamarca - Pacto Histórico     |
| <br><b>Yolanda Silva Romero</b><br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Santander<br>Pacto Histórico | <br><b>LOURDES MATEUS</b><br>Representante a la cámara por el Huila<br>Pacto Histórico                    |
| <br><b>Andrea Camila Vargas De La Hoz</b><br>Representante a la cámara por el Atlántico<br>Pacto Histórico   | <br><b>MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ</b><br>Representante a la Cámara por el Meta<br>Pacto Histórico    |
| <br><b>JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ</b><br>Representante Cámara - Boyacá<br>Pacto Histórico                     | <br><b>ORLANDO MIGUEL DE LA HOZ GARCÍA</b><br>Senador de la República<br>Pacto Histórico                  |
| <br><b>MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO</b><br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico                       | <br><b>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA</b><br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico                       |
| <br><b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b><br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Pacto Histórico        | <br><b>Hernán Muriel Pérez</b><br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Pacto Histórico              |
| <br><b>ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ</b><br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico                              | <br><b>ANA LEIDY ERAZO RUIZ.</b><br>Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.<br>Pacto Histórico. |





Exposición de Motivos

I. Objeto del Proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto promover los encadenamientos productivos entre empresas ancla y unidades productivas de economía popular, con el fin de facilitar su acceso a mercados, mejorar sus capacidades y fortalecer su participación en la producción nacional.

El proyecto parte de la idea de reconocer que la economía popular ya cumple el papel relevante en la generación de trabajo, ingresos y abastecimiento de territorios, sin embargo, muchas de sus unidades productivas permanecen desconectadas de compradores estables, financiamiento, asistencia técnica y cadenas de mayor valor.

Por lo anterior, el presente proyecto crea instrumentos para que esa relación con el mercado no dependa únicamente de esfuerzos aislados, sino de mecanismos de conexión, incentivos condicionados y seguimiento, la finalidad es que las UPEP puedan integrarse gradualmente a relaciones productivas más estables, sin imponerles cargas desproporcionadas ni reducir la política pública a simples exigencias formales.

La ley también incorpora reglas para evitar que los beneficios sean utilizados de manera indebida, especialmente cuando no exista fortalecimiento real de las unidades productivas beneficiarias o cuando se simulen impactos para acceder a incentivos.

II. Competencia del Congreso de la República

El Congreso de la República es competente para tramitar el presente proyecto de ley, en virtud de la función legislativa que la Carta Política de 1991 le otorgó, y de las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, que establece que el Congreso cumple, entre otras funciones, la de hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas y derogarlas.

En atención al artículo 150 superior, corresponde al Congreso expedir las leyes que regulan las materias de interés nacional y adoptar las disposiciones necesarias para desarrollar los fines del Estado, por ello, la iniciativa se orienta a promover los encadenamientos productivos con la economía popular, fortalecer unidades productivas de pequeña escala y establecer instrumentos jurídicos para mejorar su acceso a mercados y su participación en la producción nacional.

De conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley pueden tener origen en cualquiera de las cámaras, por iniciativa de los congresistas, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en la Constitución o por iniciativa popular en los casos previstos en la

ley, en esa medida, el presente proyecto puede ser presentado por congresistas y deberá surtir el trámite legislativo previsto en la Constitución, la Ley 5ª de 1992 y las demás normas aplicables.

Por último, y por tratarse de una iniciativa relacionada con asuntos económicos y productivos, el proyecto debe ser tramitado en las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes, en tanto la Ley 3ª de 1992 les asigna el conocimiento de los asuntos relativos a Hacienda y Crédito Público, impuestos, contribuciones, exenciones tributarias, régimen económico y planeación nacional.

III. Justificación

La economía popular constituye una parte estructural de la economía colombiana y, en razón a ello, no puede seguir siendo comprendida como un fenómeno marginal, transitorio o exclusivamente asociado a la informalidad, pues en ella se desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios que sostienen ingresos, abastecimiento, empleo y dinámicas económicas territoriales indispensables para la vida cotidiana de millones de hogares.

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE), la economía popular comprende oficios y ocupaciones mercantiles y no mercantiles desarrolladas por unidades económicas de pequeña escala, entre ellas emprendimientos personales, familiares, micronegocios o microempresas, pertenecientes a distintos sectores económicos, lo que permite reconocer que este universo productivo no se encuentra por fuera de la economía nacional, sino que participa activamente en ella, aunque en condiciones desiguales frente a unidades empresariales con mayor capital, mayor acceso a financiamiento y mayor capacidad de inserción en mercados de mayor valor (DANE, 2026).

La magnitud de esta realidad exige una respuesta legislativa concreta, pues entre 2022 y 2024 la economía popular representó en promedio el 52,2% de las personas ocupadas del país, con 11.822.412 ocupados dentro de este segmento frente a 10.796.460 ocupados por fuera de él, y para el año 2024 alcanzó 12.059.495 personas ocupadas, de manera que una política dirigida a la economía popular no atiende un asunto residual, sino a más de la mitad del trabajo efectivamente existente en Colombia (DANE, 2026).

La importancia económica de este sector también se evidencia en la estructura de los micronegocios, pues según la Encuesta de Micronegocios del DANE, en 2023 existían 5.188.402 micronegocios en el país, los cuales generaron \$77,2 billones de pesos en valor agregado, con una participación relevante de comercio y reparación de vehículos con el 26,6%, agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con el 14,0%, industria manufacturera con el 12,7%, transporte y almacenamiento con el 10,8%, y actividades financieras, inmobiliarias, profesionales y administrativas con el 10,4% (DANE, 2023).



Esta información muestra que los micronegocios no son una economía menor, ni una actividad aislada de los sectores productivos, sino una forma concreta de producción y generación de ingresos presente en comercio, agro, manufactura, transporte, servicios, reparación y actividades territoriales de abastecimiento, lo cual resulta especialmente relevante para una política de encadenamientos productivos que busca conectar capacidades existentes con demanda real, compradores estables, asistencia técnica y mejores condiciones de participación económica.

La relación entre micronegocios y economía popular es directa, en tanto entre 2022 y 2024 Colombia tuvo en promedio 5.212.203 micronegocios, de los cuales 4.728.638 pertenecían a la economía popular, equivalentes al 90,7% del total, mientras que en 2024 la cifra alcanzó 4.800.173 micronegocios de economía popular, razón por la cual hablar de micronegocios en Colombia es, en buena medida, hablar de economía popular (DANE, 2026).

Sin embargo, el peso productivo de estas unidades contrasta con su fragilidad económica, ya que en 2023 el 90,8% de las personas propietarias de micronegocios eran trabajadores por cuenta propia y solo el 9,2% correspondía a patronos o empleadores, lo que significa que la mayoría de estas unidades depende directamente del trabajo de su propietario, opera con baja capacidad administrativa y tiene poca posibilidad de asumir los mismos costos, riesgos y tiempos financieros que una empresa de mayor escala (DANE, 2023).

Esta característica es relevante para el diseño de la presente iniciativa, pues el DANE estima que dentro de la economía popular existen en promedio 8.411.380 propietarios y gerentes, lo que confirma que buena parte de este universo está conformado por personas que gestionan directamente su propia unidad económica, muchas veces sin una separación real entre el hogar y el negocio, con baja acumulación de capital y con ingresos destinados principalmente al sostenimiento familiar antes que a la expansión productiva (DANE, 2026).

El mismo DANE ha mostrado que los micronegocios son unidades altamente heterogéneas, que pueden operar en viviendas, locales, fincas, vehículos, actividades a domicilio o espacios abiertos, y que van desde pequeños negocios de barrio hasta servicios técnicos, confecciones y actividades productivas en el hogar, lo cual demuestra que una política pública para este universo no puede diseñarse bajo un único modelo empresarial, ni partir de la idea de que todas las unidades cuentan con la misma estructura, capacidad de gestión o relación con el mercado.

La distribución sectorial de la economía popular permite identificar con mayor precisión el potencial de los encadenamientos productivos, dado que en materia de ocupación este segmento se concentra especialmente en comercio, transporte, alojamiento

y comida con el 41,2%, agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con el 22,4%, e industria manufacturera con el 9,1%, sectores que en conjunto agrupan el 72,7% de los ocupados de la economía popular (DANE, 2026).

En materia de micronegocios se observa una tendencia similar, pues comercio y reparación de vehículos concentra el 24,3%, agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca el 22,3%, transporte y almacenamiento el 12,1%, e industria manufacturera el 10,5%, para un total de 69,2% de los micronegocios de economía popular en estos cuatro grupos, lo que evidencia que la política pública puede concentrarse en actividades donde ya existe una base productiva real y donde la vinculación con empresas ancla puede generar efectos concretos sobre ventas, calidad, logística, abastecimiento y productividad (DANE, 2026).

Estas cifras permiten afirmar que la economía popular no requiere únicamente reconocimiento institucional, sino instrumentos que mejoren su capacidad de producir, vender y sostener relaciones económicas más estables, pues millones de unidades ya desarrollan actividades económicas, pero no siempre cuentan con compradores permanentes, información suficiente, registros, financiación, asistencia técnica, certificaciones, herramientas digitales o condiciones de pago que les permitan integrarse a cadenas de valor.

La brecha de ingresos confirma la necesidad de intervenir, en tanto entre 2022 y 2024 el ingreso laboral promedio de las personas ocupadas en economía popular fue de \$866.322, mientras que el ingreso promedio del segmento excluido fue de

\$2.667.975, lo que significa que quienes se encuentran por fuera de la economía popular recibieron ingresos 3,07 veces superiores (DANE, 2026).

La diferencia también se observa en el centro de la distribución, pues la mediana de ingresos de la economía popular pasó de \$600.000 en 2022 a \$800.000 en 2024, mientras que en el segmento excluido pasó de \$1.417.172 a \$1.800.000 en el mismo periodo, de manera que, aunque ambos grupos mejoraron sus ingresos, la distancia entre ellos se mantuvo y siguió reflejando una estructura económica profundamente desigual (DANE, 2026).

La vulnerabilidad social de este segmento también se evidencia en la pobreza monetaria, dado que en 2024 el 31,5% de los ocupados de la economía popular pertenecía a hogares en condición de pobreza monetaria, frente al 7,1% del segmento excluido, y aunque la pobreza disminuyó durante el periodo 2022-2024, la incidencia relativa en la economía popular llegó a ser 4,42 veces la del segmento excluido (DANE, 2026).

Por lo anterior, el proyecto parte de una premisa distinta a la asistencia social tradicional, pues la economía popular no debe ser entendida como una población pasiva que requiere únicamente subsidios o alivios temporales, sino como un conjunto de

unidades que ya trabajan, producen, distribuyen, transforman y prestan servicios, pero que capturan menos ingreso, enfrentan mayores riesgos de pobreza y tienen menos herramientas para participar en mercados de mayor valor.

Una de las restricciones más relevantes es la financiera, pues Banca de las Oportunidades ha señalado que solo el 16,7% de los micronegocios solicitó crédito en el último año, mientras que entre quienes no lo hicieron las principales razones fueron el temor o aversión al endeudamiento con el 44,3%, considerar que no lo necesitaban con el 25,4%, y no cumplir requisitos como garantías, codeudores o avales con el 20,9% (Banca de las Oportunidades, 2025).

Este dato muestra que la exclusión financiera de los micronegocios no se explica únicamente por la existencia o inexistencia de oferta crediticia, sino por barreras de confianza, información, historial financiero, garantías, documentación, educación financiera y capacidad de demostrar ingresos, todas ellas condiciones que limitan el crecimiento de las unidades productivas y reducen su posibilidad de responder a pedidos de mayor escala.

La baja formalización funcional profundiza este problema, pues apenas el 10,49% de los micronegocios se encontraba registrado en Cámara de Comercio, solo el 7,78% tenía registro activo, el 65,55% no llevaba ningún tipo de registro contable y otro 29,46% llevaba cuentas en cuadernos, hojas de cálculo o cajas registradoras, lo que dificulta la contratación con empresas grandes, el acceso a crédito, la trazabilidad de operaciones y la verificación de capacidades productivas (Banca de las Oportunidades, 2025).

La Encuesta de Micronegocios también confirma esta situación desde otras dimensiones de formalidad, al mostrar que en 2023 el 76,2% de los micronegocios no tenía Registro Único Tributario, el 89,5% no estaba registrado en Cámara de Comercio, el 87,4% de sus propietarios no hizo aporte mensual al régimen contributivo en salud ni cotizó a pensión, y el 65,5% no llevaba registro contable, cifras que obligan a pensar la formalización como un proceso gradual de fortalecimiento y no como una exigencia aislada de trámites (DANE, 2023).

A esta realidad se suma que el 57,6% de quienes constituyeron su micronegocio lo hicieron con ahorros personales, el 18,0% no requirió financiación, el 11,7% acudió a préstamos familiares y apenas el 8,5% accedió a préstamos bancarios, lo cual muestra que buena parte de la economía popular nace y se sostiene por mecanismos de esfuerzo propio, redes cercanas y financiamiento informal o familiar, no por acceso efectivo a instrumentos productivos adecuados (DANE, 2023).

En este contexto, la iniciativa responde a una falla de mercado y de coordinación, en la medida en que las unidades productivas de economía popular enfrentan barreras para ser identificadas, financiadas y vinculadas a cadenas productivas, mientras que las

empresas con capacidad de compra enfrentan costos para encontrar proveedores populares, verificar su capacidad, acompañar su fortalecimiento y construir relaciones comerciales sostenibles.

Si cada actor debe resolver estas barreras de manera aislada, los encadenamientos no ocurren o quedan reducidos a experiencias puntuales, por lo cual el proyecto crea instrumentos que permiten ordenar la información, conectar oferta y demanda, promover asistencia técnica, facilitar relaciones de proveeduría, incentivar el pago oportuno y verificar que los beneficios reconocidos correspondan a un fortalecimiento real de las unidades productivas beneficiarias.

La metodología de fortalecimiento de cadenas de valor de la CEPAL ofrece un sustento técnico relevante para esta decisión, en tanto plantea que las políticas productivas deben identificar restricciones, resolver cuellos de botella y promover procesos de escalamiento económico y social, lo que supone mejorar productos, procesos, capacidades, ingresos y condiciones de participación dentro de la cadena, y no simplemente aumentar ventas de manera ocasional (CEPAL, 2016).

Bajo esta perspectiva, el encadenamiento productivo permite que una unidad de economía popular mejore su producto, incorpore estándares de calidad, fortalezca su logística, acceda a empaque, trazabilidad o certificaciones, digitalice parte de su operación, reciba asistencia técnica o asuma nuevas funciones dentro de una cadena, siempre que exista una relación económica real y no una simple actividad aislada de responsabilidad social o compra ocasional.

El enfoque de cadenas de valor también exige mirar las restricciones concretas de cada eslabón, como la disponibilidad de proveedores, las barreras de comercialización, los costos de distribución, la infraestructura, el acceso a financiamiento, las capacidades tecnológicas y los requisitos regulatorios, de manera que la intervención pública no se limite a promover una relación comercial, sino que permita identificar qué obstáculo impide que una unidad productiva pueda vender, crecer o sostenerse en el tiempo (CEPAL, 2016).

La experiencia reciente en integración productiva y cadenas sustentables muestra que el fortalecimiento de proveedores requiere instrumentos de financiamiento, tecnificación, digitalización, adopción de estándares de calidad y acceso a mercados, y que en sectores como alimentos, pesca, textiles, confecciones, plásticos, caucho o actividades industriales con potencial de encadenamiento, la falta de conocimiento sobre requisitos técnicos y certificaciones puede convertirse en una barrera de entrada para las pequeñas unidades productivas (BID, 2023).

En particular, el Banco Interamericano de Desarrollo ha advertido que la falta de conocimiento de requisitos técnicos para exportar afecta especialmente a las pequeñas y medianas empresas,

y que en sectores como alimentos o medicamentos el incumplimiento de certificaciones y la ausencia de capacidades para obtener permisos ante autoridades como la FDA pueden convertirse en una barrera para la internacionalización, razón por la cual los encadenamientos deben incluir asistencia técnica, certificaciones, adaptación de estándares productivos y financiamiento para cumplir requisitos de mercado (BID, 2023).

La experiencia internacional en programas de desarrollo de proveedores confirma esta orientación, pues el Banco Mundial ha documentado que las políticas más eficaces no se limitan a capacitar empresas de menor escala desde la oferta, sino que parten de necesidades reales de demanda, involucran a empresas ancla, realizan diagnósticos, elaboran planes de mejora, ofrecen asistencia técnica y construyen mecanismos de vinculación con compradores (Banco Mundial, 2024).

En República Checa, el Twinning Programme buscó desarrollar vínculos entre empresas multinacionales y pymes locales mediante bases de datos de empresas, selección de proveedores con potencial, diagnósticos, planes de mejora y participación activa de las empresas compradoras, lo que muestra que la empresa ancla debe tener un rol sustantivo en la identificación de brechas y no limitarse a recibir un beneficio por compras ordinarias (Banco Mundial, 2024).

En Mozambique, el programa MozUp creó un portal de registro de proveedores que alcanzó 2.546 empresas registradas, 149 capacitaciones, 19 planes de capacitación, más de 4.500 personas participantes, más de 950 empresas formadas, asesoría a 10 empresas para cumplimiento de normas ISO y seis empresas certificadas, lo que demuestra que los registros productivos pueden reducir costos de búsqueda, ordenar información, facilitar capacitación y conectar empresas locales con oportunidades de contratación (Banco Mundial, 2024).

En Chile, el Programa de Desarrollo de Proveedores de CORFO cubrió diagnóstico, consultoría, transferencia tecnológica y entrenamiento, y una evaluación del BID sobre 439 proyectos, 271 empresas demandantes y 8.828 empresas proveedoras encontró impactos positivos en empleo, ventas, sustentabilidad de proveedores e integración a mercados internacionales, lo cual demuestra que el desarrollo de proveedores puede beneficiar simultáneamente a las unidades pequeñas y a las empresas líderes de la cadena (Banco Mundial, 2024).

La revisión de experiencias de desarrollo de proveedores muestra que la vinculación entre unidades de menor escala y compradores con mayor capacidad no depende únicamente de la voluntad de comprar, sino de información, diagnóstico, asistencia técnica y mecanismos mínimos de seguimiento, como lo evidencian los casos documentados por el Banco Mundial, en los que se combinaron registros

de proveedores, identificación de brechas, planes de mejora y participación de empresas compradoras en el proceso de vinculación (Banco Mundial, 2024).

Para el caso colombiano, este antecedente sirve como referencia técnica y no como un modelo que deba trasladarse de manera automática, pues la iniciativa recoge una lección puntual relacionada con la necesidad de reducir costos de búsqueda, ordenar información mínima, facilitar la relación entre oferta y demanda y verificar que los apoyos otorgados guarden relación con el fortalecimiento de las unidades productivas.

En ese marco se explica la figura de la empresa ancla, cuyo papel no consiste en sustituir al Estado ni en asumir una obligación general de política social, sino en participar, cuando corresponda, en relaciones productivas donde su capacidad de compra, logística, conocimiento técnico o presencia en una cadena de valor pueda abrir mejores oportunidades para unidades productivas de economía popular.

El Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular responde a una necesidad práctica de información, porque en mercados fragmentados muchas empresas no conocen qué unidades productivas existen, dónde están, qué producen o qué capacidades tienen, mientras que muchas UPEP no cuentan con canales claros para presentar su oferta, identificar compradores o acceder a programas de fortalecimiento, por ello, el Banco de Iniciativas no se plantea como un registro meramente formal, sino como una herramienta para hacer visible una oferta productiva que hoy se encuentra dispersa y que requiere mejores canales de conexión con compradores, entidades territoriales, instituciones de apoyo y programas de fortalecimiento.

La experiencia de Colombia Compra Eficiente muestra que los instrumentos de registro y conexión pueden abrir espacios de participación para actores de menor escala, como ocurrió con la plataforma Mi Mercado Popular, concebida para facilitar el acceso de pequeños productores, unidades productivas, asociaciones comunitarias, cooperativas y emprendimientos locales a oportunidades de compra pública mediante un registro simplificado, cargue de documentos básicos, administración de perfil productivo y consulta de oportunidades disponibles; los datos de compras públicas evidencian que la inclusión no ocurre de manera automática, dado que en los mecanismos de agregación de demanda la gran empresa concentra el 42% de las órdenes de compra, mientras que las microempresas representan apenas el 0,4%, aunque después de ajustes orientados a la inclusión las órdenes de compra para microempresas pasaron de un promedio anual de 34 a 104, y su valor promedio pasó de \$3.105 millones a \$11.584 millones (Colombia Compra Eficiente, 2024).

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que la economía social y solidaria puede contribuir a la generación de trabajo decente, empleo productivo y mejores niveles de vida, así como



facilitar procesos de transición desde la economía informal hacia mayores niveles de formalización, referencia que resulta útil sin que ello implique equiparar automáticamente toda la economía popular con la economía social y solidaria (OIT, 2022).

Con este alcance, la iniciativa se limita a crear condiciones para que los encadenamientos productivos no dependan únicamente de relaciones ocasionales o de esfuerzos aislados, sino de instrumentos mínimos de información, conexión, seguimiento y verificación, de manera que los beneficios previstos en la ley guarden relación con apoyos efectivos a las unidades productivas de economía popular y con mejoras que puedan ser constatadas en su actividad económica.

#### IV. Contenido y alcance del proyecto de ley

El proyecto de ley crea un régimen para promover encadenamientos productivos entre empresas ancla y unidades productivas de economía popular, con el propósito de facilitar su acceso a mercados, fortalecer capacidades y mejorar sus condiciones de participación en la producción nacional.

Para ello, la iniciativa define los sujetos, criterios e instrumentos principales de la ley, incluyendo la economía popular, las unidades productivas de economía popular, las empresas ancla, los encadenamientos productivos, la adicionalidad, la trazabilidad y el impacto verificable.

El proyecto reconoce la diversidad de formas productivas existentes en los territorios, pero también establece criterios de identificación y exclusión para evitar que los instrumentos previstos terminen beneficiando a actores que no corresponden al universo de la economía popular.

Dentro de sus herramientas principales se encuentra el Banco de Iniciativas Sociales, Productivas y Ambientales de Economía Popular, concebido como un mecanismo para organizar información, visibilizar oferta productiva y facilitar la conexión entre unidades productivas, empresas, entidades territoriales e instituciones de apoyo.

La iniciativa también regula modalidades de encadenamiento que no se limitan a la compra de bienes o servicios, sino que pueden incluir asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades, transferencia de conocimiento, apoyo logístico, certificaciones, digitalización y mejoras en procesos productivos.

El proyecto incorpora obligaciones mínimas para las empresas ancla, reglas de pago oportuno e incentivos condicionados, con el fin de que los beneficios reconocidos estén asociados a relaciones productivas reales y no a operaciones ordinarias sin impacto sobre las unidades productivas vinculadas.

Así mismo, la ley establece criterios de adicionalidad, trazabilidad, medición de impacto, causales de improcedencia y pérdida de beneficios, buscando que los instrumentos creados puedan ser verificados y que se reduzca el riesgo de simulación o uso indebido de los incentivos.

Finalmente, el proyecto prevé reglas de cumplimiento proporcional, corrección asistida, articulación territorial y participación de instituciones de educación superior, con el propósito de que la implementación tenga en cuenta las capacidades reales de las UPEP y pueda apoyarse en actores locales de acompañamiento técnico y jurídico.

#### V. Fundamentos Constitucionales

El proyecto de ley encuentra fundamento en los artículos 13, 25, 333 y 334 de la Constitución Política, en la medida en que se orienta a remover barreras económicas que afectan a unidades productivas de pequeña escala, proteger formas reales de trabajo existentes en los territorios y promover una intervención pública compatible con la libertad económica y la función social de la empresa.

El artículo 13 superior impone al Estado el deber de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, mandato que resulta relevante frente a unidades productivas que participan en la economía nacional, pero que enfrentan mayores restricciones para acceder a mercados, financiamiento, asistencia técnica y relaciones comerciales estables.

El artículo 25 reconoce el trabajo como derecho y obligación social, por lo que la promoción de encadenamientos productivos con la economía popular también se relaciona con la protección de actividades mediante las cuales millones de personas generan ingresos, sostienen hogares y participan en circuitos productivos locales.

A su vez, el artículo 333 reconoce la libertad económica y la iniciativa privada, pero establece que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, lo cual permite que el legislador promueva relaciones productivas más incluyentes entre empresas ancla y unidades productivas de economía popular.

Finalmente, el artículo 334 atribuye al Estado la dirección general de la economía y habilita su intervención por mandato de la ley para racionalizarla, mejorar la calidad de vida de los habitantes y distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo, marco dentro del cual se inscriben los instrumentos de conexión, fortalecimiento, pago oportuno, trazabilidad e impacto verificable previstos en esta iniciativa.

#### VI. Impacto fiscal

En atención al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación del presente proyecto de ley.

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, establece, en su artículo 7° que:

*“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.*

En el caso del presente proyecto de ley, la iniciativa no ordena apropiaciones presupuestales específicas ni crea una nueva entidad administrativa con cargo directo al Presupuesto General de la Nación.

No obstante, el proyecto contempla un descuento tributario en el impuesto sobre la renta para las empresas ancla que acrediten apoyos efectivos a unidades productivas de economía popular, por lo cual puede generar un impacto fiscal asociado al menor recaudo.

Durante el trámite legislativo se solicitará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de evaluar la consistencia fiscal de la iniciativa y realizar los ajustes necesarios para asegurar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

#### **VII. Conflicto de Intereses (artículo 29 Ley 5ª de 1991)**

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura.

Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

*“(i) Que exista un interés directo, particular y actual.: moral o económico.*

*(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.*

*(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.*

*(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/ o haya votado.*

*(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento”.*

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, sino que las circunstancias deben ser dotadas de contenido de acuerdo con el caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 17 de octubre de 2000, afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. (...)”.

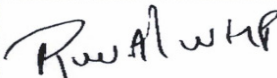
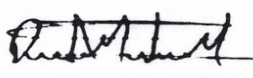
Teniendo en cuenta lo anterior, el presente proyecto de ley contiene disposiciones de carácter general orientadas a promover encadenamientos productivos con unidades productivas de economía popular en el territorio nacional.

#### **VIII. Referencias**

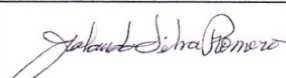
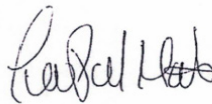
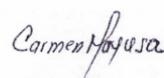
- Banca de las Oportunidades. (2025). Análisis de la exclusión crediticia de los micronegocios.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). Cadenas de valor sustentables: oportunidades y desafíos de integración productiva y descarbonización en Colombia, Perú y Ecuador.
- Banco Mundial. (2024). Mejores prácticas para impulsar la vinculación de multinacionales y pymes locales: programas de desarrollo de proveedores.
- CEPAL. (2016). Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor.
- Colombia Compra Eficiente. (2024). Mecanismos de inclusión de la economía popular.
- Colombia Compra Eficiente. (2025). Manual del procedimiento de registro Mi Mercado Popular.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 819 de 2003.

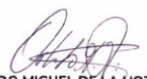
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI). Sentencia del 30 de junio de 2017.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de octubre de 2000.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). Encuesta de Micronegocios, EMICRON 2023.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). Economía popular mercantil en datos. Nota Estadística número 1º de 2026.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022). El trabajo decente y la economía social y solidaria.

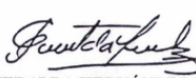
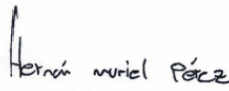
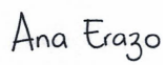
De las y los honorables congresistas,  
Cordialmente,

|                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES</b><br>Representante a la cámara por Bogotá<br>Pacto histórico    | <br><b>RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA</b><br>Representante a la Cámara por Tolima<br>Pacto Histórico        |
| <br><b>DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico  | <br><b>HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA</b><br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico |
| <br><b>Paola Andrea Quiñones D'haro</b><br>Representante a la Cámara Valle del Cauca<br>Pacto Histórico | <br><b>MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO</b><br>Representante a la Cámara del Putumayo<br>Pacto Histórico         |



|                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>YEISSON SUÁZ CAJAMARCA ZAPATA</b><br>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br>Pacto Histórico    | <br><b>Yolanda Silva Romero</b><br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Santander<br>Pacto Histórico |
| <br><b>NATALIA MORENO PUIN</b><br>Representante a la Cámara por Cundinamarca - Pacto Histórico             | <br><b>LOURDES MATEUS</b><br>Representante a la cámara por el Huila<br>Pacto Histórico                       |
| <br><b>Andrea Camila Vargas De La Hoz</b><br>Representante a la cámara por el Atlántico<br>Pacto Histórico | <br><b>MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ</b><br>Representante a la Cámara por el Meta<br>Pacto Histórico       |

|                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ</b><br>Representante Cámara - Boyacá | <br><b>ORLANDO MIGUEL DE LA HOZ GARCÍA</b><br>Senador de la República<br>Pacto Histórico |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pacto Histórico                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                               |
| <br><b>MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO</b><br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico                | <br><b>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA</b><br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico                        |
| <br><b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b><br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Pacto Histórico | <br><b>Hernán Muriel Pérez</b><br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Pacto Histórico               |
| <br><b>ALEJANDRA OMAÑA ORTIZ</b><br>Senadora de la República<br>Pacto Histórico                       | <br><b>ANA LEIDY ERAZO RUIZ.</b><br>Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.<br>Pacto Histórico. |

|                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>WALTER RODRIGUEZ CHAPARRO</b><br>Senador de la República<br>Pacto H            | <br><b>CLAUDIA TERESA ROMERO NADER</b><br>Representante por Bogota |
| <br><b>CLAUDIA TERESA ROMERO NADER</b><br>Representante por Bogotá<br>Pacto Histórico | <br><b>CLAUDIA TERESA ROMERO NADER</b><br>Representante por Bogota |

CAMARA DE REPRESENTANTES

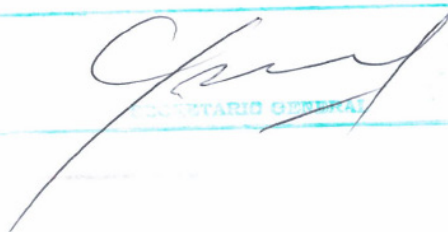
21

Acto Legislativo

032

Con su correspondiente

Resolución, suscrita Por:



SECRETARIO GENERAL