REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1332 | Bogotá, D. C., lunes, 21 de septiembre de 2026 | EDICIÓN DE 32 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 223 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas - y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

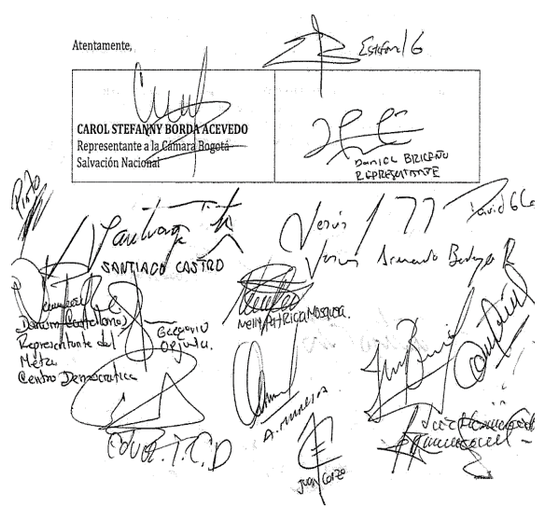
Congreso de la República de Colombia

Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su conducto nos permitimos poner a consideración de la Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley ,** *por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas - y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas - y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

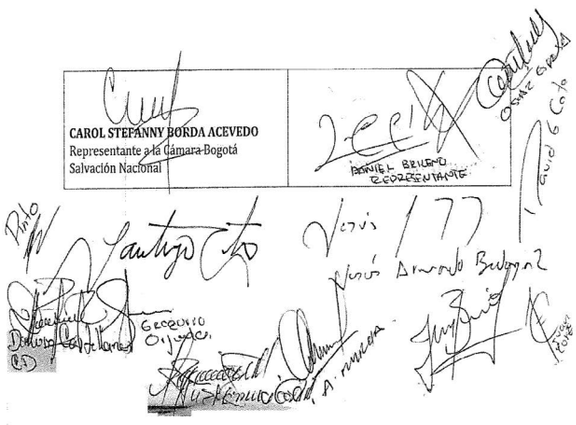
DECRETA:

Artículo 1º. *Derogatoria.* Deróguense en su integridad los artículos 513-1, 513-2, 513-3, 513-4, 513-5, 513-6, 513-7, 513-8, 513-9, 513-10, 513-11, 513-12 y 513-13 del Estatuto Tributario, que conforman el Título X del Libro III (“Impuestos

Saludables"), adicionados por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, correspondientes al impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y al impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.

Parágrafo transitorio. Las obligaciones formales y sustanciales causadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su causación, sin perjuicio de la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria.

Artículo 2º. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el artículo 54 y los incisos del artículo 96 de la Ley 2277 de 2022 que fijan la entrada en vigencia de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, así como todas las disposiciones que le sean contrarias.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas - y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto

El proyecto tiene por objeto derogar los artículos 513-1 a 513-13 del Estatuto Tributario, que conforman el Título X del Libro III ("Impuestos Saludables"), eliminando el IBUA y el ICUI en todos sus elementos esenciales -sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa- así como sus obligaciones formales asociadas (declaración, causación, régimen sancionatorio). El proyecto consta de dos artículos sustanciales: (i) la derogatoria expresa e integral del Título X del Estatuto Tributario, y (ii) la vigencia.

El fin de salud pública invocado al momento de crear estos tributos era, en abstracto, constitucionalmente legítimo, y la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 mediante Sentencia C-435 de 2023 (por los cargos de forma y de fondo examinados), aval reiterado frente a un cargo distinto -relativo a las exclusiones previstas para determinados productos- mediante Sentencia C-006 de 2026.

Pero la validez en abstracto de un tributo al momento de su creación y su justificación material tras tres años de vigencia plena son dos cosas totalmente distintas. Transcurridos tres años desde su entrada en vigencia y con las tarifas ya escaladas a su nivel máximo, la evidencia disponible -oficial, académica y gremial- permite concluir que: (i) el recaudo generado es fiscalmente marginal frente a la complejidad administrativa que impone a toda la cadena de producción y comercialización; (ii) el Estado colombiano no cuenta con evidencia estadística oficial y actualizada que permita atribuir al tributo una mejora verificable en los indicadores de salud pública que se invocaron para justificarlo; (iii) el diseño del gravamen es estructuralmente regresivo, confirmado tanto por la teoría tributaria como por la evidencia empírica nacional e internacional; (iv) en amplias zonas del territorio nacional, afectadas por brechas estructurales de acceso a agua potable, el impuesto grava el único bien líquido de consumo masivo efectivamente disponible, sin ofrecer sustitutos reales; y (v) el tributo ha coincidido con un deterioro documentado y creciente en la sostenibilidad del canal tradicional de comercio -las tiendas de barrio-, principal red de abastecimiento de los hogares de menores ingresos del país.

Ponderados estos cinco órdenes de razones frente al beneficio marginal y no demostrado que el tributo reporta, el IBUA y el ICUI no superan el juicio de proporcionalidad que debe orientar toda intervención tributaria correctiva, y su permanencia en el ordenamiento jurídico no encuentra justificación suficiente. Los siete argumentos que se desarrollan en la sección III de este documento son independientes entre sí y cada uno de ellos, por separado, sustenta la derogatoria. Su concurrencia conduce a la eliminación integral del Título X del Estatuto Tributario, que es lo que este proyecto de ley propone.

II. Antecedentes y contexto normativo

El artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 adicionó el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, creando dos tributos al consumo con fines correctivos o pigouvianos: el IBUA, cuyo hecho generador recae sobre bebidas ultraprocesadas azucaradas y sobre concentrados, polvos y jarabes que, tras su mezcla o dilución, permiten obtener bebidas azucaradas; y el ICUI, cuyo hecho generador recae sobre productos comestibles ultraprocesados industrialmente a los que se hayan adicionado azúcares, sodio y/o grasas, cuando su contenido supere los siguientes umbrales por cada 100 gramos: sodio igual o superior a 1 mg/kcal y/o 300 mg/100 g; azúcares iguales o superiores al 10 % del total de energía proveniente de azúcares libres; y grasas saturadas iguales o superiores al

10 % del total de energía proveniente de grasas saturadas[1].

Ambos tributos son monofásicos: se causan una sola vez, en cabeza del productor o del importador, en la producción, la venta, el retiro de inventarios o la importación (artículos 513-1 y 513-6 E.T.)[2]. El comerciante minorista que se limita a revender el producto ya gravado no es responsable jurídico del impuesto, pero lo absorbe como mayor costo de adquisición y lo traslada, total o parcialmente, vía precio al consumidor final.

Las tarifas se diseñaron de forma escalonada hasta alcanzar su plena aplicación en 2025. Para el ICUI: 10 % en 2023, 15 % en 2024 y 20 % desde 2025 (artículo 513-9 E.T.)[3]. Para el IBUA, la tarifa se expresa en pesos por cada 100 mililitros según el contenido de azúcar añadida, con incrementos escalonados hasta 2025 (artículo 513-4 E.T.).

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-435 de 2023, declaró exequible el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, al no encontrar vicios en el trámite legislativo ni vulneración de los principios de igualdad, libertad económica o libre competencia[4]. Posteriormente, mediante Sentencia C-006 de 2026, la Corte estudió una demanda distinta contra los artículos 513-1 y 513-6, según la cual las exclusiones previstas para ciertos productos de origen animal (leche, quesos, carnes y algunos embutidos, entre otros) vulnerarían la igualdad y la equidad tributaria frente a productos vegetales sustitutos gravados. La Corte declaró exequibles los apartes demandados, al considerar que dichas exclusiones se fundan en criterios técnicos objetivos del diseño del impuesto -y no en el origen animal o vegetal del producto- y responden a fines legítimos de salud pública y capacidad económica[5].

Ambas sentencias constatan la validez formal y material del tributo frente a los cargos puntuales examinados en cada caso; ninguna de las dos se pronuncia sobre la conveniencia de mantener el tributo vigente a la luz de la evidencia acumulada durante su aplicación, juicio que corresponde privativamente al Legislador en ejercicio de la cláusula general de competencia tributaria (artículos 150.12 y 338 C. P.). La cosa juzgada constitucional recae sobre la validez de la norma frente a la Constitución, no sobre su mérito de política pública.

En términos de recaudo, según el informe del Centro de Estudios Económicos ANIF sobre la evolución de los impuestos saludables, con base en cifras de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los impuestos saludables aportaron cerca de $2,9 billones en 2024 y $1,6 billones acumulados con corte a mayo de 2025[6]. Estos valores equivalen, respectivamente, al 1,1 % del recaudo bruto total de la Nación para 2024, y al 1,3 % del recaudo bruto percibido exclusivamente en los primeros cinco meses de 2025.[6] Estos elementos de contexto, desarrollados con mayor detalle en la sección III, resultan determinantes para el juicio de ponderación que sustenta la derogatoria propuesta.

III. Justificación

Las siete líneas argumentativas que se desarrollan a continuación se refuerzan mutuamente y, valoradas en conjunto, justifican derogar este impuesto.

a). Afectación de la canasta familiar y al mínimo vital por la ausencia de mecanismos redistributivos compensatorios

El impuesto no grava los alimentos básicos no procesados -frutas, verduras, tubérculos, hortalizas, granos, huevos- porque estos, por definición, no cumplen los presupuestos técnicos de "producto ultraprocesado" del hecho generador[7]. Adicionalmente, y de forma distinta, la propia ley excluyó de manera expresa ciertos productos de origen animal - leche, quesos, carnes y algunos embutidos, entre otros- que sí podrían cumplir los umbrales técnicos de sodio o grasas saturadas, exclusión cuya validez constitucional fue recientemente confirmada por la Corte en Sentencia C-006 de 2026 frente al cargo de trato desigual frente a sustitutos vegetales[8].

No resulta, en consecuencia, técnicamente preciso sostener que el tributo grave la alimentación esencial en su conjunto. El argumento jurídicamente

1 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2023). Concepto General 003744 de 2023 sobre los impuestos saludables (art. 513-6 del Estatuto Tributario). https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_3744_2023.htm

2 Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2277 de 2022, artículo 54 (arts. 513-1 y 513-6 del Estatuto Tributario). https://www.dian.gov.co/normatividad/Documents/Titulo-III-Ley-2277-de-13122022.pdf

3 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024). Concepto 001169 de 2024 (art. 513-9 del Estatuto Tributario, ejemplo de liquidación al 15 %). https://normograma.dian.gov.co/dian[/compilacion/docs/oficio_dian_1169_2024.htm

4 Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-435 de 2023 (M. P. Alejandro Linares Cantillo). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-435-23.htm

5 Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia C-006 de 2026, Expediente D-15.865 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). Comunicado número 3 del 29 de enero de 2026. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30056067

6 ANIF Centro de Estudios Económicos. (2025). Impuestos saludables: ¿qué ha pasado desde su implementación? https://www.anif.com.co/informe-semanal/impuestos-saludables-que-ha-pasado-desde-su-implementacion/

7 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024). Concepto 001169 de 2024, con remisión al artículo 3° de la Resolución 810 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social (definición de producto alimenticio ultraprocesado). https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_1169_2024.htm

8 Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia C-006 de 2026, Expediente D-15.865 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30056067

relevante es más específico: el impuesto recae sobre un segmento de consumo popular y frecuente -bebidas gaseosas, jugos, golosinas, embutidos gravados y productos de panadería industrial-, sin que exista, para compensar su impacto en los hogares de menores ingresos, ningún instrumento redistributivo focalizado.

Esta ausencia resulta significativa al contrastarla con el diseño de otros tributos indirectos del ordenamiento colombiano. El IVA cuenta con un mecanismo de compensación expresamente diseñado para mitigar su efecto regresivo: el programa de Devolución del IVA, a cargo del Departamento para la Prosperidad Social, que realiza transferencias monetarias no condicionadas periódicas a los hogares en pobreza y pobreza extrema identificados en el Sisbén IV[9]. El IBUA y el ICUI no cuentan con ningún instrumento equivalente: el recaudo se destina de forma genérica al presupuesto general de la nación, sin que exista una transferencia o subsidio focalizado y trazable hacia los hogares que, según se documenta en el literal c) siguiente, soportan proporcionalmente una mayor carga del tributo.

La propia literatura económica favorable a este tipo de tributos reconoce que su justificación distributiva depende críticamente de un supuesto que el diseño colombiano no cumple: que el recaudo se recicle hacia los hogares de menores ingresos. El análisis sobre impuestos correctivos regresivos concluye que la carga financiera de un impuesto a las bebidas azucaradas recae desproporcionadamente sobre los hogares pobres y que su legitimidad, en términos de bienestar, exige compensar esa carga mediante transferencias focalizadas financiadas con el propio recaudo.[10]

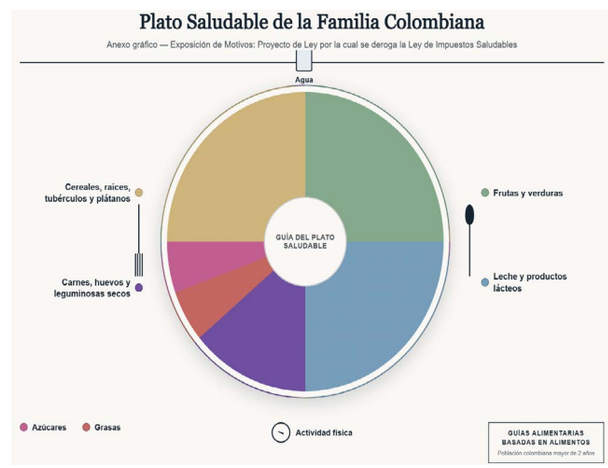
En ausencia de todo mecanismo de esa naturaleza, el IBUA y el ICUI operan como lo que esa literatura denomina un impuesto correctivo regresivo sin compensación: los defensores académicos de estos tributos admiten que la medida empeora el bienestar de los hogares de menores ingresos. La experiencia comparada confirma esta omisión estructural: en el caso mexicano se ha documentado que el recaudo del tributo no se destinó a mejorar la infraestructura de agua potable -el sustituto que la política presupone disponible-, de modo que la carga recayó sobre los hogares vulnerables sin que el Estado devolviera valor por la vía que habría podido neutralizar su regresividad.[11]

Para determinar si el tributo compromete el mínimo vital es necesario precisar cuáles son los productos de primera necesidad de la población más vulnerable. El referente idóneo para ello no es la canasta con la que el DANE calcula el Índice de Precios al Consumidor, sino la Canasta Básica de Alimentos que la misma entidad emplea para fijar las líneas de pobreza y de pobreza extrema. Esta última identifica los alimentos que la población efectivamente adquiere para alcanzar el mínimo de calorías indispensables para subsistir, pues se construye con dos filtros: solo incluye productos cuya frecuencia de consumo supera el diez por ciento (10%) y cuya demanda es inelástica, esto es, que se siguen comprando aun cuando su precio aumenta. Quedan así excluidos los bienes de lujo y los fácilmente sustituibles.[12]

El análisis debe ser diferencial, porque no toda la población tiene la misma posibilidad de acceder a una alimentación completa. Así, conviene distinguir dos dietas: por un lado, la dieta saludable incluye, de forma equilibrada, cereales, tubérculos, verduras, frutas, lácteos y fuentes de proteína, con una porción moderada de grasas y azúcares. Bajo los estándares del

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)[13] un plato de comida “saludable” para la

familia colombiana debe contener lo siguiente:



Por otro lado, la dieta suficiente en energía se limita al mínimo de calorías necesarias para desempeñar la jornada diaria. Un estudio conjunto de la FAO, el

9 Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2024). Programa de Devolución del IVA. https://prosperidadsocial.gov.co/iva/

10 Allcott, H., Lockwood, B. B., y Taubinsky, D. (2019). Regressive sin taxes, with an application to the optimal soda tax. The Quarterly Journal of Economics, 134(3), 1557-1626; y Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence. Journal of Economic Perspectives, 33(3), 202-227. Disponible en: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.33.3.202

11 Hager, B. (2021). Soda, Water, and Convenience: An Evaluation of the Mexican Soda Tax (Honors Thesis n.º 1620). University of Mississippi. Disponible en: https://egrove.olemiss.edu/hon_thesis/1620. El estudio documenta, con base en datos del Banco Mundial y del INEGI, el rezago de México en acceso a agua gestionada de forma segura, el aumento de las ventas de agua embotellada tras el impuesto y que el recaudo no se destinó a mejorar la infraestructura de agua potable.

12 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Pobreza monetaria: actualización metodológica (nuevas líneas de pobreza). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/pobreza_monetaria_actualizacion_metodologica_2019-nuevas-lineas.pdf

13 ICBF. (2018.). Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la población colombiana mayor de 2 años. Manual para facilitadores.

FIDA, la OMS, el PMA y el UNICEF concluyó que una dieta saludable cuesta alrededor de cinco veces más que una dieta que solo cubre las necesidades de energía, y un sesenta por ciento (60 %) más que una que solo cubre los nutrientes esenciales; su costo supera el umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares PPA diarios, lo que la sitúa fuera del alcance de quienes viven en la pobreza o cerca de ella.[14] Para esa población el objetivo realista no es la dieta saludable, sino garantizar la dieta suficiente en energía. Por lo tanto, gravar los productos que la componen afecta el núcleo esencial del mínimo vital, que es la subsistencia.[15]

Aplicado este criterio, el ICUI grava aproximadamente el veintiuno coma treinta y seis por ciento (21,36 %) de los productos que integran la Canasta Básica de Alimentos del DANE. No se trata de bienes de lujo ni fácilmente sustituibles, sino de alimentos procesados de bajo costo de los que la población vulnerable obtiene buena parte de sus cereales y de su proteína. Todos ellos quedan sujetos al ICUI con la tarifa del veinte por ciento (20 %). Los principales productos gravados son los siguientes:

Producto de la Canasta Básica de Alimentos	Partida o subpartida arancelaria
Cereales para el desayuno	19.04
Arepas	19.05
Galletas de sal	19.05
Galletas de dulce	19.05
Galletas integrales	19.05
Salchichas	16.01
Jamón y jamoneta	16.01
Chorizo	16.01
Longaniza, génova, salami, cábano y paté	16.01
Leche en polvo	04.04.90.00.00
Queso campesino	04.04.90.00.00
Mantequilla de vaca	04.04.90.00.00
Compotas	20.07
Gelatinas, flanes y pudines	20.07
Dulces, confites, caramelos, bombones, chocolatinas, chicles, masmelos y cocadas	17.04
Helados	21.05
Gelatinas, flanes y pudines en polvo	17.04
Salsa de tomate	21.03
Mayonesa	21.03
Mostaza y salsa rosada	21.03
Otras salsas	21.03
Cominos	21.03
Color	21.03
Ajo en polvo o en pasta	21.03
Hierbas culinarias	21.03
Caldos y consomés concentrados	21.03
Frituras	17.04
Chocolate en pastillas	18.06
Chocolate instantáneo	18.06
Polvo para preparar bebidas achocolatadas	18.06

La razón por la que estos productos integran la dieta de la población de menores ingresos es económica. Los alimentos procesados suelen tener un menor costo de adquisición y menos perecederos que sus alternativas frescas, y sin dependencia de cadenas de frío ni de transporte a las que muchos hogares no tienen acceso. Por ello, en no pocos casos, son la única fuente asequible de proteína y de calorías. El Programa Mundial de Alimentos estimó que cerca del diecisiete por ciento (17 %) de la población presenta brechas significativas en el acceso a los alimentos -hogares que no consumen alimentos básicos a diario y que rara vez acceden a fuentes de proteína-, con mayor incidencia en Sucre, Arauca y Magdalena.[16]

La incidencia regresiva de la medida también ha sido cuantificada. El Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana estimó la proporción del ingreso que cada rango destina al pago de los impuestos saludables, con el siguiente resultado:[17]

Rango de ingreso mensual (COP)	Porcentaje del ingreso destinado a los impuestos saludables
$0 – $171.077	3,01 %
$171.077 – $586.633	1,13 %
$586.633 – $908.311	0,85 %
$908.311 – $1.142.270	0,83 %
$1.142.270 – $1.439.292	0,71 %
$1.439.292 – $1.830.645	0,65 %
$1.830.645 – $27.169.482	entre 0,65 % y 0,07 %

14 FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2020). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables. Roma, FAO. https://doi.org/10.4060/ca9692es

15 EAT-Lancet Commission. (2019). Resumen del informe (versión en español). Disponible en: https://eatforum.org/content/uploads/2019/04/EAT-Lancet_Commission_Summary_Report_Spanish.pdf. Sobre la composición de la dieta saludable puede consultarse, además, el Ministerio de Salud y Protección Social, Estrategia de promoción de la alimentación saludable, disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SSNAB/estrategia-promocion-alimentacion-saludable.pdf

16 Programa Mundial de Alimentos (PMA/WFP). Evaluación de la seguridad alimentaria de los hogares en Colombia. Los mayores porcentajes de consumo de alimentos deficiente o limítrofe se registran en Sucre (16 %), Arauca (14 %) y Magdalena (12 %).

17 Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. Estimación de la incidencia distributiva de los impuestos saludables (IBUA e ICUI) por rango de ingreso.

El hogar del rango más bajo destina a estos impuestos una proporción de su ingreso muy superior a la del rango más alto, lo que confirma el carácter regresivo del gravamen sobre el consumo de subsistencia.

A lo anterior se suma que el ICUI es un tributo nuevo que se acumula con el impuesto sobre las ventas. Con su entrada en vigencia, productos de primera necesidad que estaban excluidos del IVA pasaron a estar gravados, y otros que tributaban a la tarifa especial del cinco por ciento (5 %) quedaron sujetos, de forma simultánea, al IVA y al ICUI. Algunos ejemplos ilustran el efecto acumulado:

Producto (partida)	Tratamiento actual en el IVA	Efecto del ICUI
Componentes naturales de la leche (04.04.90.00.00), salvo arequipe y dulce de leche	Excluido de IVA	Pasa a estar gravado con el ICUI (10 % → 20 %)
Productos de panadería y galletería (19.05), salvo pan y obleas	Excluido de IVA	Pasa a estar gravado con el ICUI (10 % → 20 %)
Embutidos (16.01), salvo salchichón, mortadela y butifarra	IVA del 5 % o del 19 %	IVA (5 % / 19 %) + ICUI (10 % → 20 %)
Chocolate y preparaciones con cacao (18.06), salvo chocolate de mesa	IVA del 5 % o del 19 %	IVA (5 % / 19 %) + ICUI (10 % → 20 %)
Artículos de confitería sin cacao (17.04)	IVA del 19 %	IVA (19 %) + ICUI (10 % → 20 %)

En síntesis, al gravar los productos más económicos de los que depende la subsistencia de la población vulnerable, el ICUI ha demostrado ser un tributo ineficiente que no genera una sustitución real de consumo hacia alimentos frescos, sino un sobrecosto directo sobre la dieta de subsistencia de los hogares vulnerables. Estos productos, aunque no sean los más saludables, constituyen para esa población condiciones económicas indispensables para la dignificación de la persona. La derogatoria del tributo elimina esa afectación y devuelve la definición de la política nutricional a instrumentos que no comprometan la subsistencia.

De esta forma, incluso con la una eventual creación de un mecanismo compensatorio se mantendrían sin solución los demás argumentos desarrollados en esta sección: no aumentaría el recaudo marginal del literal b), no acreditaría la eficacia en salud pública ausente en el literal h), no restituiría el sustituto de hidratación inexistente en las zonas sin acueducto del literal f), y no revertiría el deterioro de las tiendas de barrio ni el efecto inflacionario diferencial de los literales g) y d). La respuesta proporcionada al conjunto de problemas aquí documentados es la derogatoria integral del tributo.

b). El recaudo fiscal no estructural y los costos de cumplimiento desproporcionados

El artículo 363 de la Constitución Política consagra la eficiencia como uno de los pilares del sistema tributario, entendida no solo como la capacidad del tributo para no distorsionar la asignación de recursos, sino también como la relación razonable entre lo que el Estado obtiene y lo que exige a los administrados para obtenerlo. Esa segunda dimensión comprende dos costos distintos y acumulativos: el que asume la administración para gestionar el tributo y el que asume el contribuyente para cumplirlo. Así lo entendió la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios convocada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, para la cual un sistema tributario simple es aquel que minimiza la complejidad con el fin de reducir los costos de aplicación, administración y cumplimiento[18].

El recaudo de los impuestos saludables representó apenas el 1,1 % del recaudo tributario nacional en 2024 y el 1,3 % a mayo de 2025, según el informe de ANIF antes citado[19]. En términos absolutos, los $2,9 billones que ambos tributos aportaron en 2024 deben contrastarse con un recaudo neto que en 2025 ascendió a $270,4 billones[20]. La magnitud de estos gravámenes no es la variable de la que depende la sostenibilidad de las finanzas públicas. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) certificó que el recaudo tributario de 2024 fue $71,2 billones (4,2 % del PIB) inferior al programado en el Presupuesto General de la Nación[21], desviación equivalente a casi veinticinco veces el total generado por los impuestos saludables en el mismo año. Su eventual eliminación no compromete, en consecuencia, la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La eficiencia, así entendida, impone un juicio de proporcionalidad entre el rendimiento de un tributo y el costo de obtenerlo, juicio que no es ajeno a la técnica tributaria colombiana. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios explicó que la razón por la cual las legislaciones excluyen a las pequeñas empresas del régimen del impuesto sobre las ventas mediante umbrales de registro es doble. En este sentido, los costos de cumplimiento pueden resultar desproporcionados frente al volumen de

18 Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. OECD – DIAN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, p. 6.

19 ANIF Centro de Estudios Económicos. (2025). Impuestos saludables: ¿qué ha pasado desde su implementación? https://www.anif.com.co/informe-semanal/impuestos-saludables-que-ha-pasado-desde-su-implementacion/

20 Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2026). Seguimiento fiscal, febrero de 2026.

21 Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2025). Seguimiento fiscal e Informe al Congreso de la República

negocios del obligado y los costos que asume la administración pueden resultar desproporcionados frente a los ingresos potenciales del tributo[22]. Con idéntico criterio, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria identificó como una patología del sistema tributario territorial la coexistencia de impuestos menores que generan pocos ingresos y demandan alta capacidad

administrativa[23]. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados reúnen ambas características.

El costo de administrar estos tributos no proviene de su tarifa sino de su diseño. La experiencia comparada que examinó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria mostraba que los países pioneros en gravar las bebidas azucaradas adoptaron, en todos los casos, un impuesto específico unificado por litro de producto[24]. El ICUI se apartó de ese modelo: condiciona el hecho generador a una verificación nutricional por referencia comercial, pues obliga a establecer, producto por producto, el contenido de azúcares añadidos, la relación entre el sodio y las kilocalorías y el contenido de grasas saturadas. Un tributo de clasificación de esta naturaleza genera un costo de fiscalización que crece con el número de referencias existentes en el mercado y no con el recaudo obtenido.

Ese costo es verificable en la práctica administrativa: en menos de dos años la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales debió expedir un concepto general sobre los impuestos saludables y cuatro adiciones sucesivas, además de habilitar formularios específicos para su liquidación y pago en la importación[25]. A ello se agrega la periodicidad del gravamen: el artículo 513-2 del Estatuto Tributario fija un período gravable bimestral, de manera que cada responsable presenta seis declaraciones al año por un tributo que aporta el 1,3 % del recaudo nacional.

La dificultad que genera este diseño no es solo de gestión: es de prueba. Establecer si un producto está gravado con el ICUI exige verificar de manera concurrente cuatro condiciones: que se trate de un producto comestible, que se encuentre comprendido en alguna de las partidas arancelarias enumeradas en el artículo 513-6 del Estatuto Tributario, que haya sido ultraprocesado industrialmente y que su contenido supere los umbrales que la misma disposición fija -sodio igual o superior a 1 miligramo por kilocaloría o a 300 miligramos por cada 100 gramos; azúcares libres iguales o superiores al 10 % del total de energía; grasas saturadas iguales o superiores al 10 % del total de energía-[26].

Tampoco es posible apoyar la fiscalización en el etiquetado frontal de advertencia, porque la presencia de un sello no implica que el producto esté gravado. Ambos regímenes responden a supuestos distintos: el reglamento técnico contenido en la Resolución número 810 de 2021, modificada por la Resolución número 2492 de 2022, contempla cinco sellos -exceso de sodio, de azúcares, de grasas saturadas, de grasas trans y presencia de edulcorantes-, mientras que el hecho generador del ICUI atiende únicamente a tres nutrientes; el etiquetado se aplica a todo alimento envasado, mientras que el tributo se circunscribe a las partidas arancelarias enumeradas en la ley; y su vigilancia corresponde al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y no a la administración tributaria[27].

A ello se suma que el dato sobre el cual descansa el hecho generador no es un dato cierto sino declarado: el propio reglamento técnico acepta, para verificar el cumplimiento de la declaración nutricional, un exceso no mayor del 20 % sobre el valor declarado en la etiqueta tratándose de calorías, azúcares, grasa total, grasa saturada, grasa trans, colesterol o sodio, y radica en el fabricante la responsabilidad por la veracidad de esos valores[28]. Un tributo cuyo hecho generador se define por umbrales de contenido nutricional, aplicado sobre una base informativa que admite una desviación de esa magnitud, exigiría de la administración un contraste analítico de laboratorio referencia por referencia para el que no dispone de competencia técnica ni de infraestructura. La determinación del tributo queda así entregada a la autoliquidación del responsable, con el consiguiente riesgo de erosión del recaudo y de controversias de resultado incierto.

Los costos de cumplimiento tributario tienen un componente fijo considerable y, por esa razón, imponen una carga relativamente mayor a las empresas pequeñas cuando se miden como porcentaje de sus ingresos brutos[29]. La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria había formulado la misma advertencia respecto de la imposición indirecta en Colombia: los costos de transacción asociados al cumplimiento son altos y lo son especialmente para las empresas de menor tamaño[30]. Las mediciones disponibles

22 Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. OECD – DIAN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, p. 73.

23 Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, diciembre de 2015, párr. 95, p. 188.

24 Ibíd., párr. 88, p. 186.

25 Ibíd., p. 131

26 Estatuto Tributario, artículo 513-6, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022

27 Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución número 810 de 2021, modificada por la Resolución número 2492 de 2022 y corregida por la Resolución número 254 de 2023.

28 Resolución número 810 de 2021, numeral 10.6, literales a) y b).

29 Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia [INCP]. (2026). Principales riesgos tributarios que enfrentan las Pymes y sus asesores.

30 Comisión de Expertos para la Equidad y la Compe-

en el derecho comparado permiten dimensionar el fenómeno. Según las estimaciones de la Comisión Europea recogidas por el Parlamento Europeo, los costos de cumplimiento tributario equivalen a cerca del 30 % de los impuestos pagados en las pequeñas y medianas empresas, frente a aproximadamente el 2 % en las grandes[31] y, de acuerdo con el estudio de la propia Comisión Europea sobre veinte jurisdicciones, la empresa promedio destina el 2,5 % de su facturación al cumplimiento de sus obligaciones tributarias[32].

Aunque el IBUA y el ICUI son monofásicos y recaen jurídicamente sobre productores e importadores, su efecto económico y operativo se propaga hacia el comercio minorista, que soporta la carga sin ser sujeto pasivo: las tiendas de barrio deben ajustar sus listas de precios y sus sistemas de inventario para incorporar un tributo cuyas tarifas se incrementaron anualmente hasta 2025 y se actualizan desde 2026 con la Unidad de Valor Tributario, sin tener injerencia alguna en su determinación.

El impacto sobre ese canal está documentado: según la encuesta de Fenaltiendas, el 67 % de las tiendas de barrio resultó afectado por los denominados impuestos saludables, el 82 % vio disminuir o mantenerse iguales sus ventas durante el segundo semestre de 2024 y cerca del 30 % de los tenderos consideró cerrar su negocio, en un universo de 450.000 establecimientos de los que dependen más de un millón de familias y en el que el 96 % de los negocios pertenece a los estratos 1, 2 y 3[33]. La carga alcanza también a los pequeños productores que sí son responsables del tributo -panaderías, pastelerías y procesadores de alimentos de escala regional-, para quienes las obligaciones formales representan una proporción de los ingresos muy superior a la que representan para un gran productor industrial.

La supresión de estos gravámenes no desconoce la finalidad de salud pública que se invocó al crearlos; constata que el instrumento tributario no es el medio idóneo para alcanzarla en las condiciones en que fue diseñado. La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, al examinar la conveniencia de introducir un impuesto sobre las bebidas azucaradas, advirtió que la implementación de esta clase de tributos era demasiado reciente para evaluar su impacto sobre la salud de la población y recomendó estudiar a fondo sus resultados antes de adoptarlo[34]. El ordenamiento cuenta hoy, además, con instrumentos no tributarios dirigidos a la misma finalidad y de costo administrativo sensiblemente menor, como el etiquetado frontal de advertencia previsto en el artículo 5º de la Ley 2120 de 2021.

Estas conclusiones son coherentes con el examen más reciente que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizó sobre la economía colombiana, en el que advirtió que Colombia ha implementado veintiún (21) reformas tributarias en las últimas dos décadas, y que dichas reformas frecuentes y fragmentarias han incrementado la incertidumbre y la complejidad del sistema, con recomendación expresa de simplificación[35]. La derogatoria de dos tributos de recaudo marginal, diseño clasificatorio y periodicidad bimestral constituye una medida de simplificación en el sentido preciso de esa recomendación.

c. Incidencia económica regresiva del gravamen

La teoría de la incidencia tributaria distingue entre el responsable jurídico de un impuesto y quien soporta efectivamente su carga económica. Cuando la demanda de un bien es relativamente inelástica, la mayor parte del gravamen se traslada hacia adelante hasta el consumidor final. A ello se suma que, por la ley de Engel -principio consolidado de la ciencia económica según el cual, a menor ingreso del hogar, mayor es la proporción del gasto destinada a alimentos-, un gravamen sobre productos de consumo masivo representa una fracción más alta del presupuesto de los hogares de menores ingresos que del presupuesto de los hogares de mayores ingresos.

La evidencia empírica confirma esta hipótesis. En México, el caso internacional con mayor trayectoria de estudio, la literatura publicada en Salud Pública de México documenta que los hogares de menor nivel socioeconómico redujeron en mayor proporción su consumo de bebidas azucaradas y de alimentos no básicos densamente energéticos tras la implementación del impuesto que los hogares de mayor nivel socioeconómico[36].

En Colombia, el informe de ANIF documenta cambios diferenciados de consumo por nivel de ingreso entre 2022 y 2024[37]. El estudio de pseudo-

titividad Tributaria. (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, diciembre de 2015, párr. 62, p. 132.

31 Parlamento Europeo. (2025). Report on the role of simple tax rules and tax fragmentation in European competitiveness (A10-0155/2025), apartado 5.

32 Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. Study on tax compliance costs for SMEs.

33 FENALCO – FENALTIENDAS. (2025). Encuesta Fenaltiendas: la crisis de las tiendas de barrio se agrava significativamente en Colombia [comunicado de prensa].

34 Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, diciembre de 2015, párr. 92, p. 187

35 Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2024). OECD economic surveys: Colombia 2024. OECD Publishing.

36 Colchero, M. A., Paraje, G., y Popkin, B. M. (2018). Posicionamiento sobre los impuestos a alimentos no básicos densamente energéticos y bebidas azucaradas. Salud Pública de México, 60(5), 586–591. https://www.scielosp.org/article/spm/2018.v60n5/586-591/

37 ANIF Centro de Estudios Económicos. (2025). Impuestos saludables: ¿qué ha pasado desde su implementación? https://www.anif.com.co/informe-semanal/impuestos-saludables-que-ha-pasado-desde-su-imple-

paneles antes citado encontró, adicionalmente, que los efectos disuasorios del tributo que sobrevivieron estadísticamente en 2025 se concentraron exclusivamente en los hogares de menores ingresos y de mayor consumo histórico, hallazgo que el propio estudio interpreta como confirmación parcial de la hipótesis de regresividad conductual del gravamen[38]. El mismo estudio precisa que el determinante más robusto del consumo sostenido no es el nivel de ingreso per se, sino la inserción laboral del hogar, lo que ubica la regresividad en el segmento de mayor vulnerabilidad social: los hogares pobres sin empleo formal.

Un estudio de Fedesarrollo, mediante un modelo cuadrático de demanda (QUAIDS), fue diseñado específicamente para evaluar este riesgo distributivo antes de la implementación del tributo, reconociendo la regresividad potencial como una variable central de diseño de política pública[39]. La evidencia recopilada durante los tres años de vigencia del tributo confirma que ese riesgo se materializó.

La objeción según la cual la mayor reducción de consumo en los hogares pobres sería un resultado positivo en términos de salud confunde dos preguntas distintas: si el cambio de conducta inducido por el precio es deseable desde la perspectiva de salud pública - pregunta que, como se documentó en el literal h), el Estado no puede responder hoy con evidencia oficial concluyente- y si la carga económica del tributo se distribuye equitativamente entre los contribuyentes, que es el estándar exigido por el artículo 363 de la Constitución Política. La regresividad aquí documentada, sumada a la ausencia de evidencia sobre el efecto benéfico que se invoca para excusarla, no deja margen para sostener el tributo. La evidencia comparada respalda esta conclusión: un estudio de la Tax Foundation (Ross y Lozano-Rojas, 2018, pp. 1, 8 y 15) documenta que un impuesto a las bebidas azucaradas es regresivo en los tramos de menor ingreso y que su tasa media decrece con el ingreso, aunque la mayor parte del recaudo provenga de hogares de ingreso medio.[40]

d). Efecto inflacionario diferencial y sostenido sobre los productos gravados

Las series mensuales de la Bitácora Económica de Fenalco, construidas a partir del Índice de Precios al Consumidor del DANE, documentan un efecto inflacionario diferencial, sectorial y sostenido en el tiempo sobre los productos específicamente gravados por el tributo, muy superior a la inflación general de alimentos en cada uno de los cortes disponibles: en febrero de 2024, frente a una inflación de alimentos de 0,48 % mensual, las golosinas subieron 3,66 %, las gaseosas 1,22 % y las carnes procesadas 1,64 %, es decir, entre dos y medio y ocho veces la inflación de alimentos de ese mes[41]; en enero de 2025, frente a una inflación total de 5,22 % y de alimentos de 4,49 % según el DANE, las golosinas subieron 53,48 % anual -más de diez veces la inflación de alimentos- y las gaseosas 3,27 % solo en ese mes[42].

Esta persistencia temporal -replicada en distintos cortes mensuales, con la particularidad de que la brecha se amplió a medida que la tarifa del ICUI escaló del 10 % al 20 % entre 2023 y 2025- constituye evidencia de un efecto causal directo: el momento y la magnitud de los incrementos de precio en los productos gravados coinciden sistemáticamente con los incrementos programados de la tarifa legal del tributo, mientras que el resto de la canasta de alimentos, no sujeta al gravamen, no exhibe ese mismo patrón de incrementos recurrentes y proporcionales.

En varios de los cortes mensuales sistematizados por Fenalco, el incremento porcentual observado en el precio al consumidor de los productos gravados superó el incremento porcentual nominal de la tarifa legal aplicable en ese mismo período, lo que agrava el impacto del tributo sobre el presupuesto de los hogares de menores ingresos, que destinan una mayor proporción de su gasto a estos productos, según se documentó en el literal c).

Esta predicción teórica cuenta con verificación empírica directa en el precedente mexicano: un estudio sobre precios urbanos, con modelos de efectos fijos, encontró que el impuesto a las bebidas azucaradas se trasladó íntegramente al consumidor en todas las categorías gravadas, con sobretraslación en las bebidas carbonatadas y un efecto mayor en las presentaciones pequeñas, que son precisamente las de mayor rotación en el canal tradicional.[43] Un análisis reciente de la evidencia internacional confirma la heterogeneidad del traspaso entre mercados y la existencia de sobretraslación en las gaseosas en varios de ellos.[44]

---

mentacion/

38 Fundación a Ciencia Cierta. (2025). Metodología para la caracterización del perfil de hogares consumidores de bebidas azucaradas (2023) y evaluación de impacto de los impuestos saludables (2024 y 2025) mediante pseudo-paneles en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) [Documento técnico].

39 Fedesarrollo. (2021). Elementos para el diseño de un impuesto a alimentos y bebidas altos en sodio, grasas y/o azúcares en Colombia [Repositorio institucional]. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4211

40 Ross, J., y Lozano-Rojas, F. (2018). Are sugar-sweetened beverage taxes regressive? Evidence from household retail purchases (Fiscal Fact n.º 592). Tax Foundation.

41 Fenalco. (2024). Bitácora Económica, febrero de 2024. https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2024-2629

42 Fenalco. (2025). Bitácora Económica, febrero de 2025. https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2025-7841

43 Colchero, M. A., Salgado, J. C., Unar-Munguía, M., Molina, M., Ng, S., y Rivera-Dommarco, J. A. (2015). Changes in prices after an excise tax to sweetened sugar beverages was implemented in Mexico: Evidence from urban areas. PLoS ONE, 10(12), e0144408. Disponible en: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0144408

44 Blecher, E., et al. (2023). Taxation of tobacco, al-

e) La experiencia comparada de derogatoria: el precedente danés

La derogatoria de tributos de esta naturaleza no carece de precedente. Dinamarca introdujo en octubre de 2011 un impuesto a las grasas saturadas y lo derogó en 2012, apenas quince meses después, cancelando simultáneamente el proyectado impuesto al azúcar. El Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Salud de la Organización Mundial de la Salud documenta que, pese a la caída en las ventas de los productos gravados, la medida generó cargas administrativas y burocráticas considerables para las empresas, puso empleos en riesgo y estimuló las compras transfronterizas, erosionando tanto su efecto potencial en salud pública como su capacidad recaudatoria.[45]

Estudios econométricos[46] recientes confirman el profundo impacto regresivo de la medida al evidenciar que el incremento nominal en el gasto alimentario fue idéntico entre los hogares de ingresos altos y bajos, afectando de manera desproporcionada a estos últimos al comprometer una porción significativamente mayor de su presupuesto disponible. Ante la demanda inelástica de estos bienes, los consumidores no modificaron su dieta hacia alternativas saludables, sino que incurrieron en un fenómeno de sustitución hacia la baja, desplazando sus compras hacia marcas de menor costo y menor calidad nutricional para mitigar el golpe en el bolsillo, lo cual anuló cualquier impacto positivo sobre la salud de la población.

Asimismo, la complejidad del tributo trasladó costos de cumplimiento sobre toda la cadena de distribución, generando presiones inflacionarias indeseadas sobre la canasta básica familiar. La ocurrencia de un inmediato efecto rebote tras la abolición de la norma demostró que el tributo operó como una mera represión financiera temporal y no como un instrumento pedagógico, evidenciando su incapacidad estructural para transformar los hábitos de consumo a largo plazo.

Como conclusión fundamental, la investigación enfatiza que los impuestos correctivos sobre los alimentos fallan en lograr sus objetivos de salud y advierte enfáticamente a los formuladores de política pública que estas cargas tributarias no deben emplearse, pues sus gravosos efectos sobre la equidad y el bienestar económico superan por completo cualquier beneficio sanitario marginal.

En consecuencia, en 2013 y 2014 Dinamarca redujo y luego eliminó también su impuesto a las bebidas azucaradas, con la motivación expresa de proteger el empleo del comercio minorista en la región fronteriza y de recuperar el recaudo desviado hacia el comercio transfronterizo.[47]

El caso danés ilustra que un Legislador responsable puede y debe revertir un tributo correctivo cuando la evidencia acumulada demuestra que sus costos económicos y sociales superan sus beneficios sanitarios verificables: exactamente el juicio que esta exposición de motivos documenta para el caso colombiano, con una diferencia agravante. En Dinamarca el costo recayó principalmente sobre el comercio fronterizo; en Colombia recae sobre la tienda de barrio, que es la red de abastecimiento de los hogares más vulnerables del país.

f). Brechas de acceso a agua potable: el impuesto grava el único bien líquido disponible en amplias zonas del territorio

El derecho al agua ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental autónomo, en conexidad con la vida, la salud, la igualdad y la dignidad humana. La Sentencia T-740 de 2011 fijó un mínimo vital de agua potable de 50 litros por persona al día, exigible ante la jurisdicción constitucional[48]; académicamente se ha documentado que este estándar ha orientado de manera uniforme la jurisprudencia posterior sobre suspensión del servicio de acueducto a sujetos de especial protección constitucional[49].

Este estándar se integra, por la vía del bloque de constitucionalidad (artículo 93 C. P.), con el derecho al agua reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 11 y 12) y precisado en la Observación General n.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que caracteriza el agua como derecho humano y exige su disponibilidad, accesibilidad física y asequibilidad económica. Esta última dimensión -la asequibilidad- es directamente pertinente al juicio de proporcionalidad de un tributo que encarece

cohol, and sugar-sweetened beverages: reviewing the evidence and dispelling the myths. BMJ Global Health / PMC. Disponible en: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10565262/

45 Organización Mundial de la Salud - European Observatory on Health Systems and Policies, Health Systems and Policy Monitor: Denmark (2012). Tax on saturated fats and added sugars has been abolished. Disponible en: https://eurohealthobservatory.who.int/monitors/health-systems-monitor/updates/hspm/denmark-2012/tax-on-saturated-fats-and-added-sugars-has-been-abolished

46 Dahl, C. M., van 't Hoff, N., Mellace, G., & Smed, S. (2024). Nudging Nutrition: Lessons from the Danish "Fat Tax". Department of Economics, University of Southern Denmark & Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.

47 Schmacker, R., y Smed, S. (2020). Do prices and purchases respond similarly to soft drink tax increases and cuts? Economics & Human Biology, 37, 100864. Disponible en: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1570677X19301947

48 Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-740 de 2011 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-740-11.htm

49 El mínimo vital de agua potable en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. (2016). Opinión Jurídica, 15(29), 123–140. https://www.redalyc.org/journal/945/94545771007/html/

el sustituto de facto del agua potable allí donde el Estado no ha garantizado ese mínimo.

Este desarrollo jurisprudencial es relevante para el juicio de proporcionalidad de un tributo que, en la práctica, encarece el sustituto de facto del agua potable en las zonas donde el Estado no ha logrado garantizar ese mínimo vital.

La brecha es significativa. Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con corte a 2024, mientras el 56 % de los municipios provee agua apta para consumo humano en sus áreas urbanas, solo el 9,7 % lo hace en sus zonas rurales[50]. Un estudio publicado en la Revista Tecnogestión de la Universidad Distrital documenta que la cobertura de acueducto rural en Colombia se ubica entre el 73 % y el 74 %, frente a coberturas urbanas cercanas al 98 %[51]. Estas brechas se documentan en distintos territorios: un estudio publicado en Información Tecnológica sobre las comunidades wayuu de la Alta y Media Guajira encontró que estas deben recorrer distancias superiores a un kilómetro para abastecerse de fuentes de agua no siempre aptas para el consumo humano[52]; y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo documenta que, en la región de La Mojana, el 49 % de la población rural carece de acceso a agua potable[53].

Esta hipótesis encuentra una corroboración preliminar, de carácter indicativo, en un estudio piloto de evaluación de impacto del IBUA y del ICUI realizado mediante la metodología de pseudo-paneles sobre la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE (2023-2025), con 795 observaciones de cohorte (cohortes-año) construidas a partir de región, dominio geográfico, nivel educativo y quintil de ingreso. Este estudio encontró que, en cohortes con nula penetración de acueducto, el choque de precios generó una caída de 10,5 puntos porcentuales en la probabilidad de consumo en 2024 (significativa al 1 %), efecto que se diluyó casi por completo en poblaciones con acceso pleno a agua potable e internet.

El estudio explica el hallazgo señalando que, en las cohortes sin acueducto, la elasticidad es baja porque no existe un sustituto seguro gratuito, de modo que el hogar debe pagar por agua embotellada o continuar comprando bebidas azucaradas. Es decir, en las zonas de mayor vulnerabilidad hídrica el tributo no desincentiva el consumo, sino que encarece el único líquido de acceso práctico, sin producir el efecto correctivo que se le atribuye como justificación constitucional. En contextos con brechas de acceso a agua potable, la bebida azucarada opera como sustituto de facto del agua: en el sur de México se ha documentado que la gaseosa es más accesible y apenas más costosa que el agua embotellada (López y Jacobs, The New York Times, 2018; Colchero et al., 2017).

En efecto, tras la entrada en vigencia del impuesto mexicano, el consumidor no migró hacia el agua de la red pública -gratuita, pero no potable o no disponible en amplias zonas- sino hacia un sustituto igualmente pago, como el agua embotellada.[54] La documentación del caso de Chiapas es ilustrativa: pese a ser una de las regiones más lluviosas del país, se ha registrado que la gaseosa es más fácil de conseguir que el agua potable, mientras la propia planta embotelladora sobreexplota las fuentes hídricas locales, agravando la escasez del sustituto que la política tributaria presupone disponible[55].

g). Deterioro de la sostenibilidad del canal tradicional de comercio: las tiendas de barrio

El artículo 333 de la Constitución Política dispone que "el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial", y el artículo 334 le atribuye la dirección general de la economía para, entre otros fines, conseguir "el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes" y "promover la productividad y competitividad"[56]. Las tiendas de barrio cumplen una función social en la estructura de abastecimiento popular colombiana que ningún otro canal de comercialización replica en términos de proximidad, venta fraccionada y crédito informal ajustado al flujo de caja diario de los hogares de menores ingresos.

Fenalco, a través de su programa Fenaltiendas, realizó un estudio con encuesta representativa a nivel nacional a 1.650 tenderos, con cobertura en las regiones Bogotá, Central, Oriental, Pacífica y Caribe, específicamente diseñado para determinar los impactos del impuesto sobre el canal tradicional[57].

50 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (2024). 280 municipios de Colombia registraron en 2024 un riesgo alto en el uso de recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento [Comunicado de prensa]. https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/280-municipios-de-colombia-registraron-en-2024-un-riesgo-alto-en-el-uso-de-recursos-del-sistema-general-de-participacion-para-agua-potable-y

51 Abastecimiento de agua en zonas rurales. (2023). Revista Tecnogestión, 20(1). https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tecges/article/download/21343/19533/131812

52 Daza-Daza, A. R., Carbono-Bacallao, Y., y Montiel-Fuentes, N. (2018). El recurso agua en las comunidades indígenas Wayuu de la Guajira colombiana. Parte 2: Estudio cualitativo de las condiciones de higiene, aseo y disponibilidad de agua. Información Tecnológica, 29(6). https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07642018000600025

53 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). Las aguas invisibles de la Mojana. https://www.undp.org/es/colombia/speeches/aguas-invisibles-en-la-mojana

54 Colchero, M. A., Molina, M., y Guerrero-López, C. M. (2017). After Mexico implemented a tax, purchases of sugar-sweetened beverages decreased and water increased: Difference by place of residence, household composition, and income level. The Journal of Nutrition, 147(8), 1552-1557. doi:10.3945/jn.117.251892. Disponible en: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5525113/

55 _____

56 Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Artículos 333 y 334. https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1

57 Federación Nacional de Comerciantes [Fenalco]. (2022). La reforma tributaria y el impuesto a las bebidas

Los hallazgos de este y de estudios de seguimiento posteriores del mismo gremio documentan que las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados representan hasta el 32,8 % de los ingresos totales de una tienda o panadería típica, que el impuesto generaría en su primer año una disminución mínima del 8

% de los ingresos totales de estos negocios, y que, de continuar la tendencia, hasta el 25 % de las tiendas y panaderías del país estarían en riesgo de desaparecer en un plazo de tres años[58].

Encuestas de seguimiento posteriores, con metodología consistente, documentan un deterioro sostenido: en el segundo semestre de 2024, el 82 % de las tiendas encuestadas reportó ventas a la baja o estancadas, y el 67 % de los tenderos consideró que el impuesto saludable los había afectado directamente[59]; en febrero de 2025, el 68 % de los comerciantes consultados por la Bitácora Económica de Fenalco reportó que sus ventas se estancaron o disminuyeron respecto del año anterior[60]. Los precios de los productos gravados subieron muy por encima de la inflación general de alimentos reportada por el DANE en los mismos cortes mensuales: en febrero de 2024, mientras la inflación de alimentos fue de 0,48 % mensual, las golosinas subieron 3,66 % y las gaseosas 1,22 %, y las carnes procesadas subieron 1,64 %[61]; en enero de 2025, mientras la inflación total fue de 5,22 % y la de alimentos de 4,49 %, las golosinas subieron 53,48 % anual[62].

Este deterioro es contrario a los objetivos declarados de la política de reactivación económica necesaria frente a los objetivos del Gobierno nacional. La propuesta de régimen tributario diferencial presentada por FEDECOM y la Mesa Nacional de Tenderos y Comerciantes de la Economía Popular al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo advierte que en un contexto de alta informalidad de la economía popular, el incremento acumulado de cargas tributarias y administrativas está provocando el cierre masivo de pequeños establecimientos[63], fenómeno que la literatura económica sobre informalidad explica como una respuesta racional de las unidades productivas de menor escala frente al aumento de los costos de operar en la formalidad[64]. Lo anterior, se soporta de igual forma bajo las mediciones del DANE, cuya Encuesta de Micronegocios reporta que el 94,2 % de los propietarios de micronegocios de tiendas y panaderías de barrio no realizó aportes al sistema de riesgos laborales en 2024[65].

h). Ausencia de evidencia oficial actualizada sobre el logro del fin de salud pública

La jurisprudencia constitucional colombiana aplica de manera transversal el test de proporcionalidad estructurado en tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto[66]. Un tributo con fines extrafiscales debe superar los tres subprincipios para mantenerse legítimamente en el ordenamiento; la declaratoria de exequibilidad, que analiza la validez formal de la medida al momento de su creación, no exime al Legislador de reevaluar, a la luz de la evidencia acumulada durante su vigencia, si el tributo continúa superando dicho test.

El primer subprincipio -idoneidad- exige evidencia de que el medio escogido contribuye efectivamente al fin perseguido. En este punto, la fuente estadística oficial diseñada específicamente para medir el estado nutricional de la población colombiana -la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- no registra en su portal oficial una versión posterior a la de 2015[67]. En consecuencia, transcurridos más de tres años de vigencia plena del tributo, el Estado colombiano no cuenta con la fuente oficial que permitiría demostrar, con el rigor estadístico requerido, que el IBUA y el ICUI han producido una mejora verificable en los indicadores de sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles asociadas que se invocaron como fundamento del tributo.

azucaradas y alimentos ultraprocesados: un duro golpe a la precaria situación de los tenderos de Colombia. https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/la-reforma-tributaria-y-el-impuesto-a-las-bebidas-azucaradas-y-alimentos-ultraprocesados-un-duro-golpe-a-la-precaria-situacion-de-los-tenderos-de-colombia-2085

58 Fenalco. (2023). Impuesto a procesados y bebidas azucaradas impactará a tenderos y consumidores. https://www.fenalco.com.co/blog/noticias-10/impuesto-a-procesados-y-bebidas-azucaradas-impactara-a-tenderos-y-consumidores-2228

59 Fenalco. (2024). La crisis de las tiendas de barrio se agrava significativamente en Colombia. https://www.fenalco.com.co/blog/noticias-10/la-crisis-de-las-tiendas-de-barrio-se-agrava-significativamente-en-colombia-fenalco-7862

60 Fenalco. (2025). Bitácora Económica, febrero de 2025. https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2025-7841

61 Fenalco. (2024). Bitácora Económica, febrero de 2024. https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2024-2629

62 Fenalco. (2025). Bitácora Económica, febrero de 2025 (cifras de enero de 2025). https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2025-7841

63 FEDECOM y Mesa Nacional de Tenderos y Comerciantes de la Economía Popular. (2024). Propuesta de Régimen Tributario para la Economía Popular [Comunicación al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo].

64 La Porta, R., y Shleifer, A. (2014). Informality and development. Journal of Economic Perspectives, 28(3), 109–126.

65 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Encuesta de Micronegocios (EMICRON), resultados 2024. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMICRON/pres-EMICRON-2024.pdf

66 Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-673 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-673-01.htm

67 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN). https://www.icbf.gov.co/nutricion/ensin-encuesta-nacional-de-situacion-nutricional

Las estimaciones internacionales disponibles, aunque no comparables metodológicamente con la ENSIN, no son alentadoras: el World Obesity Atlas 2025, publicado por la World Obesity Federation con datos de la Organización Mundial de la Salud, la NCD Risk Factor Collaboration y el Institute for Health Metrics and Evaluation, proyecta que el número de adultos con obesidad a nivel global aumentará más de 115 % entre 2010 y 2030, y advierte que dos tercios de los países del mundo carecen de las políticas necesarias para atender el problema[68].

La evidencia internacional, además, ha mostrado pruebas en contra de la idoneidad del instrumento. Para México, un estudio publicado en el Journal of Health Economics, con datos de escáner de más de cuarenta y siete mil productos adquiridos semanalmente por más de ocho mil hogares y un diseño de regresión discontinua, encontró que, si bien las calorías compradas de los productos gravados disminuyeron alrededor del 3 %, los hogares compensaron esa reducción con categorías no gravadas, de modo que las calorías totales adquiridas no variaron, aumentó el consumo de colesterol, sodio y grasa saturada, y la evidencia disponible no muestra efecto alguno sobre el índice de masa corporal.[69]

Este patrón de sustitución también se evidencia en la literatura sobre impuestos a bebidas azucaradas en Estados Unidos. Ésta documenta que las reducciones de consumo del bien gravado se compensan con otras bebidas de alto contenido calórico, sin efecto verificable sobre las tasas de obesidad,[70] y que un impuesto uniforme está, por diseño, mal focalizado, pues grava por igual el consumo moderado e inocuo y el consumo excesivo que pretende corregir.[71] Un tributo cuya ineficacia sanitaria está documentada en la evidencia comparada, y cuya eficacia doméstica el Estado no puede verificar por carecer de medición oficial, no supera el subprincipio de idoneidad.

El segundo subprincipio -necesidad- exige descartar la existencia de medios alternativos igualmente idóneos y menos lesivos. De manera concurrente con el IBUA y el ICUI, el Estado implementó el etiquetado frontal de advertencia nutricional, exigido por la Resolución número 810 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social[72]. Esta concurrencia de instrumentos introduce un problema de atribución causal que ningún estudio disponible ha logrado resolver: no es posible, con la evidencia actual, aislar qué proporción de cualquier cambio de consumo observado obedece al tributo y cuál al etiquetado frontal, lo que impide sostener que el tributo sea un medio necesario e insustituible frente a un instrumento regulatorio de menor costo económico y social que ya se encuentra en operación.

En este sentido, no existe evidencia real de que estos impuestos hayan contribuido a mejorar la salud. Por el contrario, han encarecido estos productos, afectando a la población más necesitada y sin un mecanismo de compensación real.

IV. Marco constitucional y legal

La iniciativa se enmarca en la competencia del Congreso de la República para establecer, modificar y suprimir tributos (artículo 150, numeral 12, C. P.) y en el principio de legalidad tributaria (artículo 338 C. P.), del cual se deriva la potestad simétrica de derogar los gravámenes previamente creados. La derogatoria propuesta desarrolla los principios del sistema tributario consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política -equidad, eficiencia y progresividad-, al corregir la incidencia regresiva y al eliminar los costos de cumplimiento desproporcionados identificados y descritos en la sección III.

Asimismo, la propuesta concreta el mandato del artículo 333 de la Constitución Política de fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial, en relación con el canal tradicional de comercio descrito en la sección III. Como se indicó en el numeral II, la derogatoria propuesta no reabre ni desconoce la cosa juzgada constitucional derivada de las Sentencias C-435 de 2023 y C-006 de 2026, en tanto estas se limitaron a examinar la validez del tributo frente a cargos puntuales de constitucionalidad -juicio que permanece incólume-, sin que ello impida al Legislador, en ejercicio de su competencia y responsabilidad política, revisar la conveniencia de la medida a la luz de la evidencia acumulada durante su vigencia.

VII. Impacto fiscal (Ley 819 de 2003)

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se advierte que el proyecto genera una disminución del recaudo tributario nacional del orden de $2,9 billones anuales, equivalentes al 1,1 % del recaudo bruto en 2024 y al 1,3 % a mayo de 2025, con base en el informe de ANIF y las cifras de seguimiento del CARF citadas en la sección III. Se trata de una fuente de ingresos no estructural del sistema tributario, cuya eliminación no compromete el cumplimiento de la Regla Fiscal ni la sostenibilidad del Marco Fiscal de Mediano

68 World Obesity Federation. (2025). World Obesity Atlas 2025. https://www.worldobesity.org/resources/resource-library/world-obesity-atlas-2025

69 Aguilar, A., Gutiérrez, E., y Seira, E. (2021). The effectiveness of sin food taxes: Evidence from Mexico. Journal of Health Economics, 77, 102455. Disponible en: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167629621000400

70 Fletcher, J. M., Frisvold, D. E., y Tefft, N. (2010). The effects of soft drink taxes on child and adolescent consumption and weight outcomes. Journal of Public Economics, 94(11-12), 967-974; y Fletcher, J., Frisvold, D., y Tefft, N. (2013). Substitution patterns can limit the effects of sugar-sweetened beverage taxes on obesity. Preventing Chronic Disease, 10, 120195. Disponible en: https://www.cdc.gov/pcd/issues/2013/12_0195.htm

71 Dubois, P., Griffith, R., y O'Connell, M. (2020). How well targeted are soda taxes? American Economic Review, 110(11), 3661-3704. Disponible en: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20171898

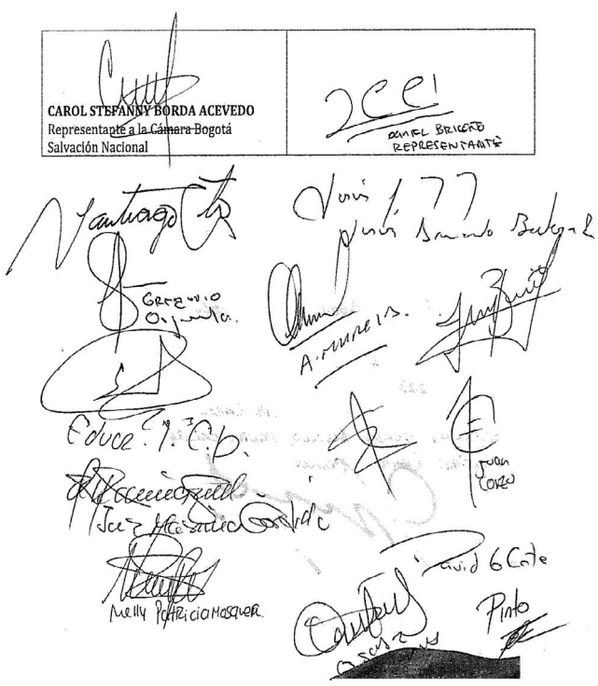
72 Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2021). Resolución 810 de 2021, por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal

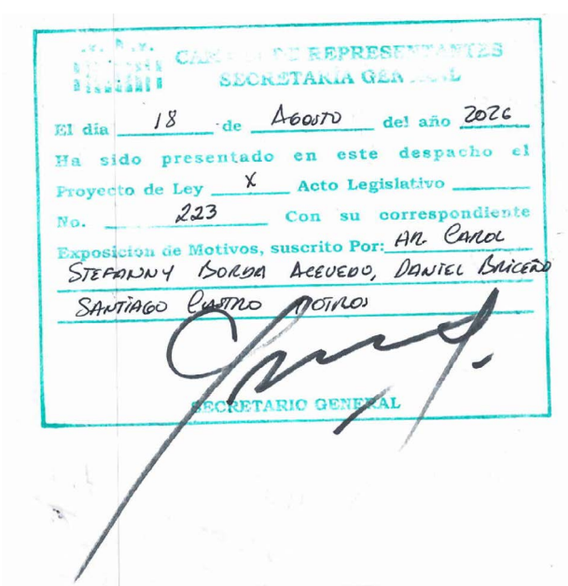
Plazo, en consideración a su reducido peso relativo frente al recaudo tributario total.

El costo fiscal de la derogatoria se ve parcialmente compensado por: (i) la eliminación de los costos administrativos de fiscalización que la DIAN destina a este tributo; (ii) el alivio de los costos de cumplimiento del canal tradicional de comercio, que favorece su permanencia en la formalidad y el consecuente efecto positivo sobre el recaudo de otros tributos; y (iii) la eliminación del efecto inflacionario diferencial documentado en la sección III.

Por las razones expuestas, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, por medio del cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario -impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados- y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,





PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se reconoce y fortalece la economía popular en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

REFERENCIA: Radicación de proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el **proyecto de ley**, *por medio del cual se reconoce y fortalece la economía popular en Colombia, y se dictan otras disposiciones*, con el fin de que inicie su trámite correspondiente y cumplir con las exigencias establecidas por la ley.

Atentamente.

H.R JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquía)

PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2026 **CÁMARA**

por medio del cual se reconoce y fortalece la economía popular en Colombia, y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ASPECTOS GENERALES

CAPÍTULO I

Artículo 1º. ***Objeto***. La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo para el reconocimiento, promoción, fomento y fortalecimiento de la Economía Popular y Comunitaria (EpyC) en Colombia, con especial énfasis en aquellas organizaciones populares que producen, comercializan intercambian, consumen, bienes y servicios considerados esenciales para la satisfacción de necesidades humanas y sociales.

Artículo 2º. ***Definiciones***. Para efectos de la presente ley, en adelante se entenderán los siguientes términos así:

a). Economía Popular. Constituye un sistema de organización económica y social en los sectores populares, en el que se realizan actividades y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (de autoconsumo, domésticas,

o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas personales, familiares, o microempresas populares, en diversas ramas de actividad económica, para satisfacer necesidades humanas y sociales. La Economía Popular constituye un conjunto de actividades, recursos, instituciones y organizaciones populares, que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la subsistencia y de la reproducción de la vida, basada en relaciones de parentesco, solidaridad y reciprocidad. La Economía popular coexiste e interactúa con la economía privada lucrativa y con la economía pública.

b). Economía Comunitaria: Es una de las formas colectivas de organización de la economía popular, basada en el trabajo y en la organización comunitaria de la producción, trasformación, distribución, financiamiento y/o consumo de bienes o servicios para la satisfacción de necesidades sociales y el bien común, prevaleciendo en ella relaciones de solidaridad, ayuda mutua y reciprocidad. Los organismos comunales son una de las formas organizativas de la economía comunitaria.

c). Unidades económicas populares y comunitarias. Son formas organizativas de la economía popular y comunitaria que realizan actividades económicas y productivas mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (de autoconsumo, domésticas, o comunitarias) para la satisfacción de necesidades y la subsistencia de sus integrantes, con base en las relaciones de reciprocidad y redes de colaboración solidaria. Dentro de las principales encontramos: las Unidades domésticas u hogares y sus extensiones individuales o comunitarias, tales como emprendimientos por cuenta propia, famiempresas, entidades sin ánimo de lucro, microempresas populares, organismos comunales, resguardos indígenas, consejos comunitarios, entre otras.

d). Microempresa Popular. Es una forma organizativa de la economía popular que se dedica a la producción de bienes y servicios, cuyo objetivo principal es generar ingresos y medios de vida para la subsistencia personas involucradas en ella. Se caracteriza por prevalecer en ella la pequeña escala y las relaciones de parentesco o solidaridad.

Artículo 3º. ***Ámbito de aplicación*****.** Se rigen por la presente ley, las formas de organización que conforman la Economía Popular y Comunitaria, y las instituciones públicas encargadas del fomento, fortalecimiento, promoción y acompañamiento, así como las instancias participativas de control y regulación a nivel nacional.

Artículo 4º. ***Principios*****.** La presente ley se orienta por los siguientes principios y enfoques:

a). Respeto por la vida, la humanidad y la naturaleza. Reconocer la interdependencia entre los seres humanos y el ambiente, implica la prioridad de actividades económicas que desarrollen prácticas sostenibles.

b). Inclusión sociocultural y económica. Se asegurará que todos los actores de la Economía popular y Comunitaria, especialmente los más vulnerables, tengan acceso a medios, oportunidades y beneficios, para generar condiciones de equidad con enfoque interseccional.

c). Autogestión y participación democrática. Reconoce la capacidad de las organizaciones y comunidades para gestionar sus propios procesos económicos y sociales. Implica la toma de decisiones de forma colectiva y participativa, promoviendo la autonomía y el empoderamiento de sus actores.

d). Solidaridad. Principio intrínseco de las iniciativas populares y comunitarias, fomenta la cooperación y el apoyo mutuo entre los actores, organizaciones y las comunidades de la economía popular y comunitaria procurando la creación de redes de colaboración, el intercambio de conocimientos y la ayuda mutua para el beneficio colectivo.

e). Igualdad. Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, condición social, profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica.

f). Equidad. Se promoverá la distribución justa y equitativa de los beneficios generados para la Economía Popular y Comunitaria entre sus actores, priorizando las necesidades de los sectores más vulnerables y fomentando la solidaridad.

g). Enfoque diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, etnia, género y situación de discapacidad.

h). Enfoque territorial. Reconoce especificidades y deferencia en los ámbitos socio-territoriales rurales y urbanos.

i). Gradualidad. El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 5º. ***Planeación de la economía popular.*** A partir de la promulgación de la presente ley el Gobierno nacional y los territoriales deberán incluir de forma obligatoria en sus planes de desarrollo objetivos, metas y programas que garanticen el fortalecimiento de la Economía Popular en los territorios urbanos y rurales.

Artículo 6º. ***Actores de la economía popular y comunitaria (EPyC)*****.** Para efectos de la presente ley, integran la Economía Popular y Comunitaria (EPyC) las personas, organizaciones, y Unidades Económicas populares o comunitarias en los sectores urbanos, periurbanos y rurales, que, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios socialmente necesarios, así como otras actividades orientadas al

cuidado de la vida, y trabajan de forma solidaria o autogestionada.

Parágrafo 1º. Las personas y organizaciones de la EPyC a las que se refiere esta ley se beneficiarán de los incentivos y demás medidas de promoción, fomento y fortalecimiento.

Parágrafo 2º. El Estado garantizará los recursos necesarios e impulsará acciones que propicien sus derechos laborales, políticas de cuidado, su producción en condiciones óptimas, y el intercambio comercial justo de bienes y servicios entre productores y consumidores.

Parágrafo 3º. La oferta institucional priorizará a las unidades domésticas y comunitarias cuyas actividades tienen como objetivo generar medios de autoconsumo y trabajo e ingreso para la reproducción de las condiciones de vida de sus integrantes.

CAPÍTULO II

Aspectos Institucionales

Artículo 7º. ***Estructura institucional.*** La Economía Popular y Comunitaria (EPyC) contará con la siguiente estructura institucional:

a). Consejo Nacional de la Economía Popular (CNEP). Sin perjuicio de las funciones establecidas en el Decreto número 2185 de 2023, esta instancia será garante de la implementación progresiva de la presente ley, promoviendo la articulación y coordinación efectiva de los sectores y entidades del Gobierno encargados de desarrollar misiones de gestión, formulación de líneas de política pública, evaluación, supervisión de la implementación, ejecución y toda la armonización de las acciones interinstitucionales necesarias para el reconocimiento, promoción, defensa, asociación libre, fortalecimiento y fomento de la EPyC, garantizando los mecanismos de participación representativa, simétrica y vinculante de actores de la EPyC desde cada región o territorio, conforme a los principios de coordinación, complementariedad, interseccionalidad, subsidiariedad probidad y eficacia del Estado.

Parágrafo. El Gobierno nacional tendrá seis (6) meses a partir de la sanción de esta ley para modificar y ajustar lo que corresponda en relación con el CNEP, acorde a lo establecido en la presente ley.

b). Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Será la entidad encargada del diseño e implementación de programas y proyectos para el fomento y fortalecimiento de la EPyC en todo el territorio nacional.

c). Unidad administrativa de organizaciones solidarias. Encargada de la promoción de la EPyC, así como de sus organizaciones en el territorio nacional.

Artículo 8º. ***Asambleas municipales, departamentales y nacional de la economía popular y comunitaria***. Las Asambleas son la máxima estructura organizativa ciudadana de la Economía Popular y Comunitaria (EPyC) en cada departamento, distrito, municipio, y la nación; conformadas de manera autónoma y simétrica por las organizaciones, unidades económicas, y actores de la EPyC y sus representantes delegados.

Parágrafo 1º. Las Asambleas en las escalas municipales, distritales, departamentales y nacional; concertarán rutas de incidencia, consulta y deliberación seguimiento permanente a la implementación progresiva de la ley, veeduría y vigilancia social al destino de los recursos para su fomento y promoción.

Parágrafo 2º. Las Asambleas distritales y municipales se reunirán por lo menos dos (2) veces al año y delegarán dos (2) representantes al nivel departamental. La Asamblea departamental se reunirá en el primer semestre del año y delegará dos (2) representantes a la Asamblea Nacional, la cual se realizará una vez al año en el segundo semestre.

Parágrafo 3º. La Asamblea Nacional delegará dos representantes departamentales al Consejo Nacional de Economía Popular (CNEP) por un periodo de un (1) año, contado a partir de su designación y podrán ser reelegidos hasta por un (1) periodo consecutivo. Las Asambleas definirán los criterios de selección de las y los delegados. El número de representantes de la EPyC podrá ser ampliado siempre en número impar de acuerdo con criterios de necesidad, representatividad sectorial, representatividad territorial entre otros.

Parágrafo 4º. Las entidades que conforman el CNEP, garantizarán las debidas condiciones logísticas, técnicas, tecnológicas y financieras para el desarrollo de las reuniones de las asambleas a nivel departamental, distrital, municipal y nacional.

Parágrafo 5º. Las decisiones tomadas por la Asamblea Nacional, tendrán carácter vinculante y sus propuestas serán estudiadas y debatidas por el CNEP.

Artículo 9º. ***Registro***. Créase el Registro Nacional de la Economía Popular y Comunitaria (RENEPYC), para los trabajadores, trabajadoras, actores y unidades domésticas de la Economía Popular y Comunitaria (EPyC) acorde a los principios y definiciones de la presente ley. Dicho Registro tiene como objetivo generar datos unificados para planificar y desarrollar políticas públicas priorizando en la vinculación a programas, planes y acceso a los beneficios e incentivos establecidos en la presente ley.

Parágrafo. La implementación y administración del RENEPYC será responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento de Prosperidad Social (DPS).

Artículo 10. ***Sistema de información de la economía popular***. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará, implementará y administrará un sistema de información enfocado en la economía popular y comunitaria (urbana y rural), el cual tendrá como insumo principal los registros administrativos

existentes, las operaciones estadísticas económicas y sociales que realiza el DANE, y fuentes alternativas. Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Mediano Plazo.

Parágrafo: El Estado a través del DANE incluirá progresivamente dentro de las cuentas satélite y sus encuestas, la siguiente información prioritaria de la economía popular:

a). Estadísticas laborales: Población en edad de trabajar, mercantilmente activa, ocupada en la economía popular, desocupada, posición ocupacional, rama de actividad económica principal, entre otras

b). Estadísticas de producción y valor agregado: Producto interno bruto y valor agregado de la economía popular, por ramas de actividad económica.

c). Estáticas sociales: Vivienda, seguridad social y calidad de vida de la población ocupada en la economía popular

CAPÍTULO III

Promoción, Fomento y Financiamiento

Artículo 11. ***Programas y proyectos para el fortalecimiento de la producción popular***. El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales diseñarán e implementarán programas y proyectos que permitan el fortalecimiento de la economía popular y comunitaria en ámbitos tanto urbanos como rurales en actividades agropecuarias, agroindustriales, artesanales, industriales, de construcción, comercio, servicios públicos, servicios personales, comunitarios y ambientales, entre otras.

Artículo 12. ***Educación capacitación y asistencia técnica***. El Estado, a través del Ministerio de Educación, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las instituciones de educación superior ofertaran programas y estrategias de formación, capacitación, asistencia técnica y certificación dirigidos a los actores y organizaciones de la Economía Popular y Comunitaria (EPyC). Estas acciones estarán orientadas a:

a). Fortalecer la educación y capacitación en EpyC

b). Mejorar las capacidades productivas, administrativas y financieras de los actores de la EPyC.

c). Diseñar y ejecutar programas para la cualificación, diversificación y fortalecimiento de la EpyC

d). Promover el emprendimiento y la innovación en la EPyC, incluyendo el manejo de herramientas de informática, contabilidad, administración financiera y comercio electrónico. e). Implementar programas de certificación por competencias, liderados por el SENA, para reconocer, validar y formalizar los saberes y habilidades adquiridas por los actores de la EPyC, con el propósito de mejorar su empleabilidad y fortalecer sus capacidades productivas.

Artículo 13. ***Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda***: En el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos de vivienda y hábitat, el Gobierno nacional, cajas de compensación familiar y los entes territoriales priorizarán y facilitarán la participación de organizaciones de la Economía Popular y Comunitaria, en organizaciones sociales populares de vivienda (OPV), cooperativas de vivienda, Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria. Dichas entidades tendrán un papel activo en el fomento, ejecución, gestión, asistencia técnica, seguimiento y promoción de soluciones de vivienda de interés social, incluyendo los programas de mejoramiento y de autoconstrucción de vivienda.

Artículo 14. ***Compras públicas.*** Adiciónese un parágrafo al artículo 7º de la Ley 2046 de 2020 el cual quedará así:

Parágrafo. En los programas de compras públicas se incluirán a los actores, productos y servicios de la economía popular y comunitaria.

Artículo 15. ***Asociaciones público-populares***. Las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas jurídicas que hagan parte de la economía popular, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 80 de 1993. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público-Populares y podrán celebrarse para la ejecución de obras, o lo adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda, vías, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción y transformación de alimentos, producción y suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios, agroindustriales e industriales.

Artículo 16. ***Fortalecimiento del consumo.*** El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales promoverán comercialización y el consumo de bienes y servicios de la Economía Popular y Comunitaria, entre otros, a través de los siguientes mecanismos:

a). Apoyo a la Comercialización Local: Se implementarán estrategias y programas que faciliten la distribución y venta de productos y servicios locales, fomentando su visibilidad y acceso en el mercado.

b). Impulso a Redes de Cooperación: Se promoverá la formación de redes de colaboración entre emprendedores locales, facilitando el intercambio de recursos, conocimientos y experiencias, cadena de valor especialmente en producción y comercialización, para fortalecer sus capacidades y competitividad.

c). Promoción del Consumo: Con el objetivo de promover un consumo responsable y sostenible en el contexto de la Economía Popular y Comunitaria,

se llevarán a cabo campañas de sensibilización y educación sobre prácticas de consumo responsable, destacando la importancia de considerar el impacto ambiental, social y económico de nuestras decisiones de consumo.

d). Promoción del comercio electrónico a través de plataformas de comercio electrónico los bienes y servicios desarrollados por los actores de la Economía Popular y Comunitaria.

e). Mercados y ferias de economía popular.

Artículo 17. ***Mercados y ferias de economía popular.*** El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales (departamentales, distritales y municipales), promoverán y facilitarán la organización de mercados y ferias de economía popular y comunitaria, como circuitos de comercialización, brindando apoyo logístico, promoción y asistencia técnica a estas unidades económicas para su participación activa en estos espacios.

Se promoverá la participación de organizaciones, asociaciones y cooperativas de la Economía Popular y Comunitaria, en la planificación y gestión de mercados y de las ferias de economía popular, garantizando la representatividad y participación efectiva de las organizaciones en la toma de decisiones, así como la promoción de prácticas justas y transparentes.

Artículo 18. ***Reciclaje y servicios ambientales***. El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales implementarán Programas de Reciclaje y Servicios Ambientales como parte integral de las estrategias de fortalecimiento de la Economía Popular y Comunitaria, así como de conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Artículo 19. ***Fortalecimiento financiero de la economía popular***. El Gobierno nacional reconocerá y promoverá los mecanismos financieros propios de la economía popular y comunitaria, asegurando su articulación con el sistema financiero formal sin que ello implique su subordinación o transformación en entidades mercantiles. Para tal fin, y sin perjuicio de otras, se establecerán programas de fomento y regulación para fortalecer:

a) Grupos, fondos y organizaciones de ahorro popular y comunitario

b) Grupos, fondos y organizaciones de crédito popular y comunitario

c) Seguros populares y comunitarios

Artículo 20. ***Líneas especiales de ahorro y crédito para la economía popular***: El Gobierno nacional, a través de entidades como Finagro, Bancoldex, Findeter, Banagrario y otras entidades financieras, incluidas las cooperativas de ahorro & créditos desarrollará líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento de la economía popular y comunitaria. Estas líneas estarán destinadas a fortalecer el financiamiento de capital de trabajo, activos productivos y la sustitución de pasivos de familias y organizaciones de la EPyC. Las líneas especiales de ahorro y crédito se diseñarán de manera inclusiva, teniendo en cuenta las necesidades y características de los actores y unidades de la economía popular, así como las particularidades de sus actividades socioeconómicas.

Se fomentará la creación de instrumentos financieros adaptados a la realidad de la EPyC, como créditos con tasas de interés preferenciales, plazos flexibles y garantías alternativas. Asimismo, se promoverá la educación financiera y el acceso a servicios de asesoramiento técnico y empresarial para los actores y organizaciones de la EPyC, con el fin de mejorar su capacidad de gestión financiera y promover su desarrollo.

Artículo 21. ***Garantías y mecanismos de financiamiento***. El Gobierno nacional a través de entidades e instancias de fomento y crédito del sector público ofrecerá oportunidades de Financiamiento Preferencial y Garantías dirigidas a iniciativas de la Economía Popular y Comunitaria (EPyC) con el fin de promover el fortalecimiento de las economías locales y regionales.

Parágrafo 1º. Además, el Banco Agrario de Colombia, Bancóldex, Findeter, Fondo Emprender (SENA), e Innpulsa Colombia, entre otras entidades, podrán desarrollar, ofrecer y ampliar de manera coordinada las líneas de financiamiento específicas para la EPyC con condiciones preferenciales, incluyendo créditos a tasas de interés reducidas, períodos de gracia para el pago de capital e intereses y plazos de pago extendidos.

Parágrafo 2º. Los Fondos de Garantías proporcionarán garantías y seguros para reducir el riesgo crediticio asociado a los préstamos otorgados a los actores y organizaciones de la EPyC.

Artículo 22. ***Fondo Nacional de Garantías.*** Modifíquese el literal a del artículo 38 de la Ley 2069 de 2020 el cual quedará así:

ARTÍCULO 38. Literal a) Atender entre otros, los sectores de comercio, servicios, industrial, agroindustrial, exportador y a la Economía Popular y Comunitaria, o a otros sectores o programas, de conformidad con las prioridades que se identifiquen para el desarrollo de las políticas del Gobierno nacional o los que señale su Junta Directiva.

Artículo 23. ***Findeter***. Adiciónese un literal (p) al Artículo 1º de la Ley 57 de 1989, el cual quedará así: Artículo 1º. Literal p). Fortalecimiento, promoción y fomento de la Economía Popular y Comunitaria.

Artículo 24. ***Fondo Emprender***. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 40. ***Fondo Emprender***. Créase el Fondo Emprender, (FE), cómo una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA), el cuál será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales y de economía popular que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o

profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.

En el caso de las asociaciones estas tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices.

El Fondo Emprender se regirá por el derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, así como por los aportes del Presupuesto General de la Nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

Parágrafo. El Gobierno nacional determinará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este Fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del SENA.

Artículo 25. ***Instituto de Fomento y Desarrollo (INFIS)***. Los INFIS destinarán parte de sus recursos al financiamiento de proyectos y programas de la EPyC. Podrán otorgar créditos preferenciales, financiar infraestructura productiva, comercial, y brindar asistencia técnica para fortalecer la inclusión financiera y el desarrollo local.

Artículo 26. ***Fomento e incentivos***. El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales dispondrán de medidas y programas de apoyo e incentivos para fortalecer las entidades y actores de la Economía Popular y Comunitaria (EPyC). Sin perjuicio de otras medidas de fomento e incentivos, se contemplarán entre otros mecanismos de fomento los siguientes:

a) Subsidios y apoyos directos: El Gobierno nacional y los gobiernos regionales, territoriales y distritales podrán otorgar subsidios para la inversión en infraestructura, tecnología y capacitación, por parte de las entidades del Gobierno encargadas de la ejecución de programas de fomento dentro de la misión de fortalecimiento de la EPyC.

b) Convenios solidarios y alianzas público-populares: Se establece la figura de convenios solidarios y alianzas público-populares entre entidades públicas y organizaciones de la economía popular para ejecutar proyectos comunitarios, fomentar el desarrollo local y generar oportunidades laborales. Para tal efecto, los contratos de mínima y menor cuantía podrán ser asignados directamente a organizaciones de la EPyC que cumplan con los requisitos y procedimientos establecidos para la selección y configuración del convenio, promoviendo así la democratización de las compras públicas y el empoderamiento de las comunidades, respetando los principios de transparencia, selección objetiva, publicidad, planeación y justificación, contemplados por la Ley 80 de 1993, la Ley 2294 del 2023 y los decretos reglamentarios sobre economía popular emitidos y en vigencia.

c) Innovación y la Tecnología: Asignación de recursos de fondos destinados a la innovación y adopción de nuevas tecnologías en los procesos productivos de las Unidades económicas de la EPyC.

d) Microseguros: Implementación de programas de microseguros que protejan a las microempresas y emprendimientos de la economía popular, garantizando su sostenibilidad y crecimiento.

Artículo 26. ***Difusión de la Economía Popular y Comunitaria***. Con el fin de fomentar la Economía Popular y Comunitaria, las entidades competentes y el MinTIC promoverán:

a) Difusión y publicidad en el sistema de medios públicos RTVC medios de comunicación privados, alternativos y comunitarios para incentivar el reconocimiento, la visibilización y el consumo de productos, servicios y actividades de la Economía Popular y Comunitaria.

b) Creación de productos audiovisuales y medios de comunicación propios para la EPyC (prensa, radio, tv, internet, etc.).

Artículo 27. ***Otras medidas de fomento***. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) diseñará, implementará y ejecutará estrategias para la promoción, fomento y fortalecimiento de la Economía Popular y Comunitaria.

Para tal efecto deberá implementar, entre otras acciones, las siguientes:

a). Formular líneas de financiamiento y orientar las unidades productivas de la Economía Popular y Comunitaria.

b). Priorizar la asignación de recursos en programas de inversión social, infraestructura y fortalecimiento de capacidades dirigidos a los actores de la EPyC.

c). Promover la creación de redes de comercialización y distribución que faciliten el acceso a circuitos económicos locales, regionales y nacionales.

d). Impulsar la formalización progresiva y el acceso a seguridad social de los actores de la Economía Popular y Comunitaria.

e). Coordinar con entidades públicas y privadas programas de formación y capacitación para garantizar la sostenibilidad de este sector.

Parágrafo 1º. El DPS establecerá mecanismos de seguimiento y evaluación para medir el impacto de las estrategias implementadas para la promoción, fomento y fortalecimiento de la Economía Popular y Comunitaria, asegurando su integración con los objetivos de justicia social.

Parágrafo 2º. El DPS coordinará con las entidades que hacen parte del Consejo Nacional de la Economía Popular las intervenciones, lineamientos, y territorios donde se implementarán sus programas y proyectos.

CAPÍTULO IV

Protección y Bienestar Social

Artículo 28. ***Protección laboral y social***. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Trabajo, reglamentará condiciones laborales dignas para todos los trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular y Comunitaria (EPyC), promoviendo su reconocimiento e inclusión social, contribuyendo al desarrollo equitativo y sostenible de la sociedad garantizando que tengan acceso a:

a). Reconocimiento de Derechos Laborales: Se garantizarán y protegerán los derechos de los actores de la economía popular.

b). Acceso a la Seguridad Social: Se promoverá activamente el acceso de los actores de la EPyC a los Sistemas de Seguridad Social, abarcando aspectos como la salud, pensiones y protección laboral.

c). Formalización Laboral: Se fomentará la formalización de las relaciones laborales dentro de este sector, incentivando la contratación formal y el registro adecuado de los trabajadores ante las autoridades correspondientes.

d). Prevención de la Explotación Laboral y del Trabajo Infantil: Se implementarán medidas efectivas para prevenir la explotación laboral y el trabajo infantil, asegurando condiciones de trabajo seguras y protegiendo los derechos fundamentales de los trabajadores.

e). Capacitación y Desarrollo Laboral: Se promoverá la capacitación y formación continua de los trabajadores, facilitando el acceso a programas de desarrollo profesional que mejoren sus habilidades y competencias laborales.

f). Promoción de la Igualdad de Género: Se impulsará activamente la igualdad de género en el ámbito laboral, eliminando cualquier forma de discriminación y garantizando igualdad de oportunidades para todos los trabajadores, independientemente de su género.

g). Protección ante situaciones de crisis: Se establecerán mecanismos de protección social que brinden apoyo a los trabajadores de la EPyC en situaciones de crisis o emergencia, asegurando su bienestar y estabilidad productiva y de ingresos.

h). Recreación, cultura y esparcimiento: Se promoverá la inclusión de los participantes de este tipo de economías en las políticas públicas de arte, cultura, recreación y deporte.

Artículo 29. ***Protección a los y las trabajadoras de la economía popular y comunitaria***. Se garantizará el acceso a la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) para los trabajadores y trabajadoras de la economía popular, proporcionando protección y seguridad en el desarrollo de sus actividades laborales.

a). El Ministerio de Trabajo, en coordinación con las ARL, establecerá un procedimiento simplificado y accesible para la afiliación de los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria, asegurando que no existan barreras administrativas o económicas que impidan su acceso.

b). El Gobierno en consenso con las ARL determinará que los costos de la afiliación sean accesibles para los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria y, podrá subsidiarlos con programas estatales.

c). El Ministerio de Trabajo, en coordinación con las ARL, será responsable de monitorear y evaluar periódicamente la implementación de lo establecido en este artículo, asegurando su cumplimiento y realizando ajustes necesarios para mejorar su eficacia.

CAPÍTULO V

Otras Disposiciones

Artículo 30. Plan especial de manejo y protección (PEMP). Adiciónese el numeral 5 al artículo 7º de la Ley 1185 de 2008, el cual quedará así:

5. Economía Popular y Comunitaria dentro del PEMP. Todo Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) en Colombia asociado a un Bien de Interés Cultural (BIC) de la Nación que incluya el uso o interacción con el espacio público deberá contener un capítulo específico dedicado a la Economía Popular y Comunitaria (EPyC)

Los entes territoriales responsables de la formulación e implementación de los PEMP deberán adoptar de medidas de acción afirmativa para fortalecer la sostenibilidad económica de los cultores y protagonistas de la EPyC en los espacios públicos y de administración pública correspondiente a los lugares reconocidos como patrimonio cultural y/o BIC Nacional, departamental, municipal o distrital patrimonializados. Estas medidas incluirán la provisión de formación, acceso a recursos y mecanismos de fortalecimiento económico que contribuyan a su dignificación y desarrollo integral.

Artículo 31. ***Monitoreo y evaluación.*** El Consejo Nacional de la Economía Popular y Comunitaria establecerá los mecanismos de monitoreo y evaluación para el seguimiento de las políticas y programas implementados a fin de fomentar y garantizar la sostenibilidad de la Economía Popular y Comunitaria. 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, atendiendo, entre otros, los siguientes indicadores:

a) Condiciones de vida y bienestar de los actores de la economía popular.

b) Nivel de formalización y acceso a financiamiento de unidades económicas populares.

c) Fortalecimiento de procesos organizativos y asociativos de los actores de la EPyC.

d) Reducción de brechas de género, étnicas y territoriales.

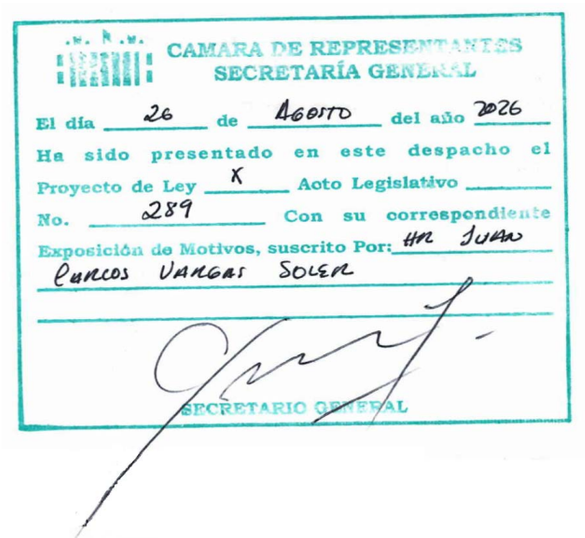
e) Impacto ambiental de las actividades productivas.

Parágrafo 1º. El DANE, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Trabajo serán responsables del diseño, aplicación y actualización de los indicadores.

Parágrafo 2º. Las entidades responsables, presentarán un informe anual a las comisiones séptimas del Congreso de la República.

Artículo 32. ***Vigencia y derogatorias****:* La presente ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le resulten contrarias.

H.R JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)



PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2026 CÁMARA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio del cual se reconoce y fortalece la economía popular en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

TABLA DE CONTENIDO

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Objeto del proyecto de ley

1.2. Presentación y síntesis del proyecto

1.3. Antecedentes del proyecto de ley

1.4. Justificación y contextualización socioeconómica de la Economía Popular y Comunitaria

1.5. Abordaje en el Programa de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo

1.6. Economía Popular y Patrimonio Cultural (Planes Especiales de Manejo y Protección - PEMP y Salvaguardia)

1.7. Antecedentes nacionales (Ley 454 de 1998, CONPES 4051 y propuesta Cumbre Agraria)

1.8. Antecedentes internacionales (experiencias en Ecuador y Bolivia)

1.9. Descripción del articulado

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

2.1 Constitución Política de Colombia

2.2 Normatividad legal, instrumentos internacionales y regionales

2.3 Jurisprudencia relevante de la Corte Constitucional

2.4 Políticas públicas, planes y programas compatibles

2.5 Doctrina, referentes y publicaciones relevantes

2.6 Conceptos

3. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO

4. CONFLICTO DE INTERÉS

5. CONSIDERACIONES FINALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Objeto y conceptualización del proyecto de ley

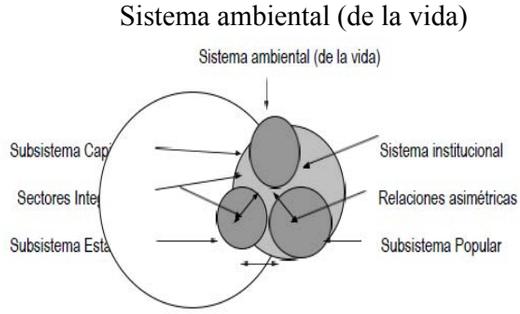
La Economía Popular y Comunitaria desempeña un papel fundamental en el tejido económico y social de Colombia. Reconociendo su importancia, se propone la ley de Economía Popular y Comunitaria a fin de promover su reconocimiento, desarrollo integral, fomento y fortalecimiento.

La Economía Popular y Comunitaria, es entendida en éste proyecto le ley como un subsistema de organización económica y social en los sectores populares, en el que se realizan actividades y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (de autoconsumo, domésticas, o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas personales, familiares, o microempresas populares, en diversas ramas de actividad económica, para satisfacer necesidades humanas y sociales. La Economía Popular constituye un conjunto de actividades, recursos, instituciones y organizaciones populares, que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la subsistencia y de la reproducción de la vida, basada en relaciones de parentesco, solidaridad y reciprocidad; que coexiste e interactúa con la economía privada lucrativa y con la economía pública.

En este proyecto de ley se parte del reconocimiento de la existencia de un sistema de economía mixta (privada-lucrativa, pública-estatal y popular) que hace parte de un sistema social y ambiental más

amplio. El subsistema de la *economía privada*-lucrativa aparece como hegemónico en el sistema capitalista y se caracteriza porque sus organizaciones (las empresas, conglomerados y redes capitalistas) son gestionadas por el capital privado siguiendo una lógica de reproducción ampliada del capital o de acumulación. No obstante, también produce valores de usos (productos sociales) que son potenciales para la satisfacción de necesidades. Para ello utiliza trabajo, del cual extrae excedentes que son apropiados por sus organizaciones y reinvertidos en el proceso productivo o en el sistema financiero para continuar con su proceso de reproducción, utilizando la institución mercantil como integradora social. En este proceso participa tanto el capital concurrencial (tomador de precios) como el monopólico u oligopólico (fijador de precios). Éste último, por su carácter, tiene la capacidad de extraer plusvalores no solo de la esfera de la producción (del trabajo) sino también de la esfera de la circulación a través del mecanismo de precios y de las relaciones asimétricas de poder que establece tanto con las organizaciones tomadoras de precios como con los otros subsistemas. Adicionalmente, en dicho subsistema si bien se remunera y utiliza a la fuerza de trabajo para producir valores (de cambio y de uso) no la produce, ni la reproduce, pues estos procesos de producción y reproducción de la fuerza de trabajo se dan fundamentalmente al interior de las células del subsistema de economía popular: las unidades domésticas y sus extensiones (emprendimientos familiares, asociaciones, cooperativas, mutuales, redes, etc.).

Figura 1: Estructuración de la economía mixta.



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la economía pública-estatal opera bajo las lógicas de la reproducción del poder político y la legitimación o gobernabilidad social (Dieguez, 2007; Coraggio, 2007b). Ella se organiza en base a unidades jurídico-administrativas de base territorial o funcional; realiza transferencias y acciones - a través de mecanismos como el gasto social- atendiendo a principios como el de la redistribución y el plan, y contribuye tanto a la reproducción ampliada del capital (directamente a través de la inversión estatal e indirectamente a través del consumo estatal) como a la reproducción de la fuerza de trabajo. También contribuye al producto social y al proceso de satisfacción de necesidades a través de organizaciones público-estatales productoras de bienes y/o servicios. En ese sentido, es funcional tanto a la reproducción ampliada del capital como de la reproducción ampliada de la vida.

La economía popular, por su parte, constituye un conjunto de relaciones, recursos, actividades, instituciones y organizaciones populares que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la reproducción de la vida (Coraggio: 1998, 2007a).[1] Según Coraggio (2007c: 34-35), esa reproducción se realiza utilizando tanto los medios de producción y vida (tierra, hábitat, etc.) como el Fondo de Trabajo (conjunto de energías, disposiciones y capacidades manuales e intelectuales para trabajar) de las Unidades Domésticas (UD) y sus extensiones, definidas éstas como las organizaciones económicas de la economía popular –fundadas sobre relaciones de parentesco y principios de reciprocidad- que organizan recursos, capacidades y gestionan la resolución de necesidades de sus miembros. Ese fondo de trabajo puede ser utilizado como *Trabajo* Mercantil[2], Trabajo de Reproducción propiamente dicha (doméstico, comunitario y de formación) o como *trasferencias* (que pueden provenir de las vinculaciones y articulaciones establecidas con el subsistema de economía pública-estatal). A través del trabajo desarrollado en las unidades domésticas y sus extensiones el subsistema de economía popular genera productos sociales y convierte valores de uso potenciales (mercancías ofrecidas por el capital, principalmente) en valores efectivos para la satisfacción de necesidades, así como para la producción y reproducción de la fuerza de trabajo y de la vida humana en su conjunto.

En todos los anteriores subsistemas o sectores se incorpora trabajo y fuerza de trabajo. Cuando la forma y relación de trabajo prevaleciente en dichos sectores es el trabajo mercantil, asalariado y dependiente hablamos de "empleo", el cual es la forma de trabajo prevaleciente en la economía privada-lucrativa y en la economía publica-estatal. Pero el "empleo" no es la forma prevaleciente en la economía popular y comunitaria, dado que allí prevalece el trabajo por cuenta propia, comunitario y familiar.

---

1 *Una conceptualización similar a la de Coraggio realizan Sarria & Tiribia (2003, p.173) para quienes "la economía popular es el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas tanto materiales como inmateriales".*

2 Este tipo de trabajo permite al subsistema de la economía popular vincularse entre sí y con los demás subsistemas a través de la producción e intercambio de bienes y servicios o de la venta de fuerza de trabajo; involucra tanto al trabajo asalariado como al trabajo mercantil no asalariado (por cuenta propia, doméstico, familiar sin remuneración).

1.2. Presentación y síntesis del proyecto

La Economía Popular y Comunitaria es diversa, y no se limita ni se reduce a la categoría de informalidad, y los aspectos socioculturales, de identidades populares, y de patrimonio cultural en espacio público deben ser consideradas.

Estas actividades son de muy diversa índole[3], se desarrollan en diferentes espacios, normalmente operan en redes familiares y 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, ahorro e inversión.

Así, como señalan Gómez, Fajardo y Cadena (2018)[4], 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.).

1.3. Antecedentes del proyecto de ley

En el marco de las iniciativas que se han venido tramitando en la Cámara de Representantes en relación con la protección, fomento e inclusión socioeconómica de los sectores productivos populares y comunitarios, resulta indispensable reseñar las principales iniciativas legislativas concurrentes que anteceden a este proyecto de ley.

A continuación, se consolidan los principales proyectos de ley que abordan la regulación y fortalecimiento de la Economía Popular, Comunitaria, Campesina y Solidaria, tanto en el ámbito urbano como en el rural:

1. **Proyecto de Ley número 450 de 2024 Cámara,** *por medio del cual se regula la economía popular y comunitaria, se garantiza su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones.", con extensión de 34 artículos.*

2. **Proyecto de Ley número 115 de 2024 Cámara**, *por medio de la cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina familiar y comunitaria, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la nación y se dictan otras disposiciones.", con extensión de 40 artículos.*

3. **Proyecto de Ley número 351 de 2024 Cámara,** *por medio de la cual se establecen lineamientos para el fortalecimiento de la economía popular y social - solidaria en el sector rural en Colombia, y se dictan otras disposiciones.", con extensión de 31 artículos, el cual su articulado fue aprobado en primer debate, sin embargo, se archivó por falta de trámite de autoría del* honorable Representante. *Juan Carlos Vargas Soler y* honorable Representante *Juan Pablo Salazar Rivera.*

1.4 Justificación y contextualización socioeconómica de la Economía Popular y Comunitaria

En el ámbito regional, la Economía Popular es 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, que ha sido estudiada en países como Argentina, Chile y Ecuador, entre otros, 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 y Comunitaria no había merecido la atención estatal, 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 de formalización, sin tener en cuenta la existencia y el fundamento de una economía popular, comunitaria, 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 portadores de la economía popular, esta suele ser acompañada de gentrificaciones, explotación de la imagen y suplantación de los verdaderos protagonistas de esta economía.

La realidad no reconocida en Colombia es que la economía popular ocupa y sostiene a más de la mitad de la población, teniendo una enorme importancia y potencial, como se aprecia en los siguientes gráficos:

---

[3] Entre las actividades de la economía popular más habituales, se identifican: el trabajo por cuenta propia de trabajadores independientes que producen bienes, prestan 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 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.

[4] 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).

POBLACIÓN OCUPADA EN LA ECONOMÍA POPULAR (Mercantilmente Activa)- 2023		
Posición Ocupacional	**Miles**	**%**
Total Nacional	**22.794**	
Total Ocupados E Popular MA	**11.457**	**50,3%**
Trabajador por cuenta propia	9.611	42,2%
Trabajador familiar sin remuneración	528	2,3%
Jornalero	687	3,0%
Empleado(as) doméstico(a)s	610	2,7%
Otro	21	0,1%
Total Ocupados Economía Privada Lucrativa	**10.329**	**45,3%**
Patrón o empleador	639	2,8%
Obrero, empleado particular	9.690	42,5%
Total Ocupados Economía Pública	**1.008**	**4,4%**
Obrero, empleado del gobierno	1.008	4,4%
Fuente: Estimaciones propias a partir de EGIH-DANE		

La Economía Popular ocupa más del 80% de la población en el sector rural y brinda el sustento a más de 15 millones de campesinos:

Población campesina de Colombia	Año
Concepto	**2023**
	Feb - Abr 23
Población total	**15.533.201**
Población en edad de trabajar	12.010.733
Fuerza de trabajo	7.440.062
Ocupados	6.805.450
Desocupados	634.611
Población fuera de la fuerza laboral	4.570.672
Fuente DANE-GEIH	

La Economía Popular tiene Unidades domésticas y micro-emprendimientos en todo el territorio nacional, teniendo una amplia cobertura geográfica como se aprecia a continuación:

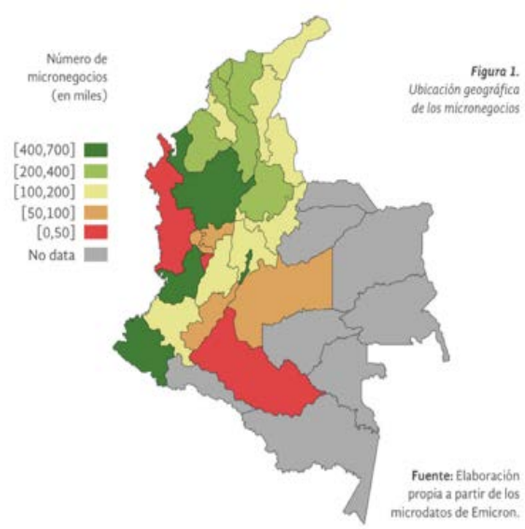
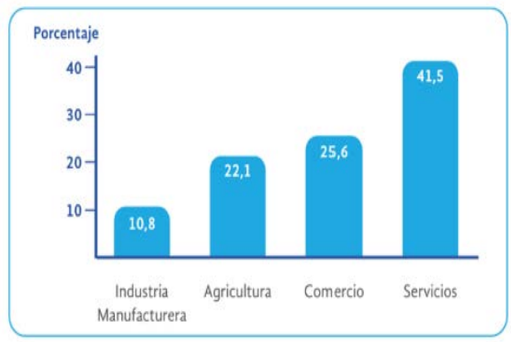


Figura 1. Ubicación geográfica de los micronegocios

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de Emicron.

En cuanto a la ubicación de los micronegocios, los departamentos de Antioquia (12,6%), Bogotá (9,8%), Valle del Cauca (8,8%) y Nariño (8%) concentran en sus territorios cerca del 40% de los micronegocios del país. Por otro lado, los departamentos de Chocó (0,87%), Caquetá (0,75%) y Quindío (0,72%) son los territorios con una menor concentración de los micronegocios.

La Economía Popular está presente en todas las ramas de actividad económica:

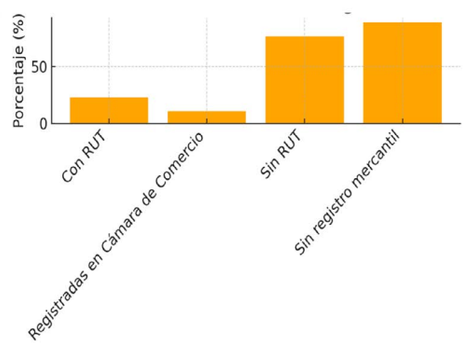


Fuente: Elaboración propia

La gran mayoría de los micronegocios se concentran en el sector servicios con una participación del 41,5% del total de iniciativas productivas. El sector comercio cuenta con el 25,6%, y el sector agricultura con un 22,1% de los micronegocios.

La economía popular necesita ser reconocida y regulada en su justa medida. Hoy en día permanece subvalorada e invisibilizada bajo el estigma de la "informalidad", ignorando que muchos de sus sectores sí operan bajo esquemas formales.

Figura. Formalidad de los Micronegocios



FUENTE: Elaboración propia con datos de Confecámaras y DANE

Este proyecto de ley reconoce la importancia de la economía popular como un motor de crecimiento inclusivo y como un medio para fortalecer la cohesión social en áreas urbanas y rurales y busca brindar oportunidades equitativas de desarrollo económico a diferentes sectores de la población, especialmente a aquellos en situación de vulnerabilidad.

1.5 Abordaje en el Programa de Gobierno y Plan Nacional de Desarrollo.

El gobierno del presidente Abelardo de la Espriella no contempla ni hablaba propiamente de la Economía Popular, adopta un enfoque económico libertario, pro-mercado y de libre empresa, menciona a los pequeños comerciantes, trabajadores informales e independientes a través de otros mecanismos:

Mención de la informalidad y los independientes

En su modelo libertario propone apoyarlos mediante:

• **Desregulación y reducción de trámites:** Eliminar barreras burocráticas en entidades como el INVIMA o la DIAN para que pequeños emprendedores e independientes puedan comerciar libremente.

• **Reducción tributaria**: Bajar cargas fiscales y desmontar tributos (como el 4x1000) bajo la premisa de que los independientes y microempresarios puedan "respirar y generar riqueza".

• **Crédito más barato:** Promueve facilidades de acceso a crédito bancario con tasas de interés reducidas.

Puntos de encuentro social

A pesar de su inclinación hacia la reducción del gasto público y el receso del Estado, incluye algunos programas focalizados de carácter social que impactan a sectores de bajos ingresos:

• Formación de cuidadoras: Propone la formación profesional de 200.000 cuidadoras y programas de autonomía económica femenina.

• Conectividad: Oferta de computadores y conectividad para sectores vulnerables.

1.6. Economía Popular y Patrimonio cultural (Planes Especiales de Manejo y Protección - PEMP y Salvaguardia)

Lo anterior implica un cambio de visión del espacio público como un espacio social, y cambios en la participación de las personas portadoras 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 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 está directamente relacionada con los portadores de Economía Popular. Se entiende como persona portadora 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 creía en un principio, sino que se convierte en fundamental para el patrimonio cultural mueble e inmueble. La Carta de Cracovia 20001 nos explica qué es conservación; como 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, valorización, 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 antes no considerados como las prácticas históricas y cotidianas de los portadores 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, en 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.

1.7. Antecedentes nacionales (Ley 454 de 1998, CONPES 4051 y propuesta Cumbre Agraria)

En Colombia, existe el concepto de economía solidaria, y normativamente esta se encuentra regulada mediante la Ley 454 de 1998, lo cual es un antecedente no menor, pero es una ley de corto alcance, que no cubre al conjunto de sectores u organizaciones comunitarias, ni la diversidad de las actividades económicas de los sectores populares, ni de las mujeres, quienes llevan sobre sus hombros las tareas de cuidado familiar y comunitario fundamentales para la economía local y nacional, por tanto, es una ley desactualizada de la realidad nacional e insuficiente para los alcances democráticos requeridos en el tiempo presente. En 2021 fue aprobado el Documento CONPES 4051 Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria, el cual "busca incrementar el impacto de las actividades del sector y ampliar su alcance, fomentar la educación y fortalecer el modelo de supervisión. Esta política tiene proyectada una inversión de más de $74.000 millones y se implementará entre el año 2021 y 2025" (dnp.gov.co).

La promoción de una ley nacional de Economía Popular y Comunitaria busca, entre otros objetivos,

anticiparse a una coyuntura que se desborde y se continúen atomizando las demandas, políticas, programas y proyectos requeridos por cada sector sin un hilo conductor que dé cuenta de toda la pluralidad, potencia y diversidad que caracteriza las economías de las y los excluidos. Un antecedente nacional importante, que evidenció la posibilidad de tener consensos de política pública entre y para sectores populares diversos, es la propuesta "ECONOMÍAS PROPIAS" (2016) que se consensuó y presentó como parte de un pliego amplio ante el Gobierno nacional de Juan Manuel Santos por parte de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, tras los paros y movilizaciones que acontecieron la década pasada. Si bien es una propuesta pensada desde y para la ruralidad, da cuenta de que es posible y factible pensar propuestas transversales que engloban las reivindicaciones de una importante diversidad de actores (en el caso de la cumbre población Afro, campesinos, indígenas, pescadores, mineros artesanales, etc).

Para abarcar la complejidad de la Economía Popular y Comunitaria, se debe dar un salto cualitativo y pensar con generosidad en una ley integral, más allá de las reivindicaciones particulares de cada sector o movimiento. Una ley que haga efectivo el mandato popular y constitucional de la producción nacional de alimentos, y que sea coherente con la protección de los territorios de las comunidades, la conservación de los ecosistemas estratégicos, los bienes comunes y la vida digna tanto en el campo como en las ciudades donde prolifera la economía informal de subsistencia. En suma, una ley nacional con políticas, lineamientos y medidas afirmativas de fomento, promoción e incentivos que atienda y se adapte al carácter popular y comunitario de estas economías, que distan de moverse bajo la lógica empresarial privada sobre la cual está escrita casi la totalidad de la legislación y la política económica nacional.

A través de esta ley se busca también reconocer el potencial de este tipo de economías y como motor de desarrollo económico y social en Colombia. Esta medida se justifica en la necesidad de crear un entorno propicio para el crecimiento y la consolidación de estas actividades, promoviendo la generación de empleo, la innovación y el emprendimiento en las comunidades locales. Al ofrecer una serie de incentivos, acceso a financiamiento preferencial, programas de capacitación y promoción de alianzas estratégicas, se busca fortalecer la capacidad productiva y competitiva de este sector, impulsando su contribución al crecimiento económico y al bienestar social del país.

De los encuentros realizados para la estructuración del proyecto se vislumbra y es una realidad que se hace necesario generar leyes y normativas acordes a su naturaleza diversa. El Estado neoliberal ha operado históricamente a través de la alianza público-privada, acaparando los recursos y las contabilidades nacionales, es hora de que las economías populares (urbanas y rurales), avancen decidida y éticamente para ocupar el espacio que se merecen dentro de la política económica nacional. Es fundamental que estas economías populares, solidarias y comunitarias, como factor fundamental para la reproducción de la vida de millones de personas en el país, tengan un lugar tanto legislativo, como contable en las partidas del gasto público y el presupuesto nacional, lo cual hasta ahora ha sido un privilegio de las élites y gremios empresariales del sector privado. Será un proceso largo, pero modificará en el mediano plazo la estructura dual del Estado y posibilitará en el corto plazo visibilizar y encauzar esfuerzos múltiples hacia la consolidación territorial de economías de la vida digna para el buen vivir.

Una ley de Economía Popular debe pensarse y concretarse como política de Estado, no solo política de gobierno, lo cual será fundamental, dados los cambios de gobiernos y de orientación política nacional, para evitar retrocesos y para dejar sentadas las bases de un nuevo modelo económico mixto que incluya formalmente a la Economía Popular y Comunitaria en la macroeconomía del país y porque no, en sus cuentas nacionales (en principio quizás en cuentas satélite, como una manera alternativa de contabilidad con base a derechos y no de tributación), lo cual es claramente un objetivo de mediano a largo plazo alcanzable sólo a través de la lucha social, con actores y actoras empoderadas para formularla y desarrollarla participativa y progresivamente. Una ley con "querientes" y no con dolientes como venimos acostumbrados.

En suma, construir una ley nacional que, en cuanto "techo común" potencie y promueva la organización y coordinación social y popular requerida para acompañar su reconocimiento, fortalecimiento y desenvolvimiento de abajo hacia arriba. En consecuencia, este proyecto de ley busca establecer lineamientos generales y medidas afirmativas de fomento, apoyo e incentivo a la Economía Popular y Comunitaria que se implementarían a través de diversos programas y proyectos a nivel nacional.

1.8. Antecedentes internacionales (Experiencias en Ecuador y Bolivia)

A nivel latinoamericano hay experiencias recientes de ese tipo: la ley de economía popular y solidaria de Ecuador constituye en el continente un referente y precedente importante. Dicha ley fue resultado del trabajo constante y coordinado de los movimientos sociales de ese país durante casi tres años (de noviembre de 2008 a marzo 2011). Fue generada durante el período de Correa y aprobada con la denominación de "Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria LOEPS". A su vez a nivel constitucional lograron el reconocimiento de un sistema económico nacional mixto, integrado por los subsistemas público, privado y popular/solidario. En Bolivia, donde la ley mayor señala: "La economía será estatal, comunitaria y privada" también hay un precedente importante a valorar a partir de la experiencia de Gobierno de Evo Morales: la Ley 338 del 2013 Ley de organizaciones económicas

Campesinas, Indígenas Originarias (OECAS) y de Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM)

1.9. Descripción del articulado

El proyecto de ley consta de 32 artículos distribuidos en 5 capítulos que crean el marco normativo para la Economía Popular y Comunitaria (EPyC) en Colombia:

Capítulo I: Aspectos Generales (artículos 1–6): Define el objeto de la ley, los principios rectores (solidaridad, gradualidad, enfoques territorial y diferencial), la definición de los actores de la EPyC y la obligación de incluir el sector en los planes de desarrollo nacional y local.

Capítulo II: Aspectos Institucionales (artículos 7–10): Crea el Consejo Nacional (CNEP), las Asambleas de representatividad ciudadana (locales a nacional), el Registro Nacional (RENEPYC a cargo del DNP y DPS) y el Sistema de Información Estadística liderado por el DANE.

Capítulo III: Promoción, Fomento y Financiamiento (Artículos 11–27): Habilita las Asociaciones Público-Populares para contratación directa estatal de mínima cuantía. Integra a la EPyC en las compras públicas y prioriza la autoconstrucción comunitaria de vivienda.

Mandata líneas de crédito preferencial, garantías públicas (FNG, FINAGRO, BANCOLDEX, FINDETER) y modifica el Fondo Emprender del SENA para financiar iniciativas populares.

Promueve ferias locales, comercio electrónico, reciclaje y difusión en medios públicos (RTVC).

Capítulo IV: Protección y Bienestar Social (artículos 28–29): Promueve la formalización progresiva, condiciones laborales dignas, equidad de género y un mecanismo simplificado/subsidiavel para afiliar a los trabajadores a Riesgos Laborales (ARL).

Capítulo V: Otras Disposiciones (artículos 30–32): Exige un capítulo de EPyC en los Planes de Manejo del Patrimonio Cultural (PEMP), fija rendición de cuentas anual ante el Congreso e indica la vigencia de la norma.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Artículo 1º. *Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general. La economía popular es la manifestación directa del trabajo para la subsistencia y dignificación de millones de colombianos*.

Artículo 2º. *Son fines esenciales del Estado promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica de la Nación.*

Artículo 13 (Igualdad real y efectiva):

"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados."

Este proyecto materializa ***el principio de acción afirmativa****, permitiendo que los trabajadores e iniciativas de la economía popular (históricamente desatendidos o relegados a la informalidad) accedan a mecanismos de crédito, fomento, capacitación y compras públicas.*

Artículo 25 (Derecho al trabajo): *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 (Libertad de escoger profesión u oficio): *Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. El reconocimiento legal de la economía popular válida y protege los oficios comunitarios, ambulantes y tradicionales no formalizados bajo la estructura corporativa tradicional.*

Artículo 333 (Iniciativa privada y libre competencia):

- *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.*
- *El Estado estimulará el desarrollo de las organizaciones de la economía solidaria, popular y comunitaria para garantizar una verdadera democratización del mercado y evitar abusos de posiciones dominantes.*

Artículo 334 (Intervención del Estado en la economía): *La dirección general de la economía está a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, fomentando la inclusión financiera y productiva.*

Artículo 38: *Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad (base de las redes, cooperativas y mutuales de la economía popular).*

Artículo 58 (Función social de la propiedad y democratización): *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

Artículo 335 (Inclusión financiera): *Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación son de interés público. Esto fundamenta las políticas públicas del proyecto destinadas a eliminar el "gota a gota" mediante microcréditos del sector público o bancario adaptados a la economía popular.*

2.2 Normatividad legal, instrumentos internacionales y regionales

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…"

Convenio 169 de la OIT: Reconocimiento de los sistemas económicos, sociales y culturales propios de pueblos étnicos, raizales, palenqueros y minorías desprotegidas.

Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Objetivos 1, 5, 8, 10, 11 y 12 relacionados con pobreza, trabajo decente, desigualdad y producción sostenible.

Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (ONU, 1981).

Observación General número 7 del Comité DESC de la ONU: Derecho a una vivienda adecuada.

Recomendación General número 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Discriminación racial contra afrodescendientes.

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 parte deben garantizar, como por ejemplo los enunciados en el artículo 6º.

"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 tomarán 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 técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas de la persona humana"

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 (O.E.A.). 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 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 trascendencia, 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 6º, indica:

1. Toda persona 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…"

2.3 JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Sentencia C-211 de 2007 (Especial protección al trabajo informal): La Corte precisó que las personas que ejercen actividades económicas en la

informalidad no lo hacen por vulnerar la ley, sino como un mecanismo legítimo de subsistencia y ejercicio del derecho al trabajo, por lo que el Estado no puede tratarlos con un enfoque únicamente punitivo, sino de fomento y reubicación digna.

Sentencia SU-360 de 1999 y T-231 de 2014 (Principio de Confianza Legítima): Establecen que las autoridades no pueden retirar de forma arbitraria a los trabajadores de la economía informal o vendedores ocupantes del espacio público sin ofrecerles alternativas económicas viables, programas de reconversión laboral o espacios de reubicación.

Sentencia C-383 de 1999 (Democratización del crédito): El fallo resalta que el acceso al crédito es un servicio público de interés general (Artículo 335 C.P.). La Corte señaló que el Estado tiene el deber de evitar la concentración crediticia y promover instrumentos financieros accesibles para los sectores de menores ingresos.

Sentencia C-700 de 1999 (Función social de la intermediación financiera): Subraya que el sistema financiero debe alinearse con la equidad social, sustentando la creación de líneas de microcrédito estatal y banca de fomento adaptadas a las realidades de la economía popular.

Sentencia C-936 de 2011 (Democratización de las Compras Públicas): Declaró exequibles medidas diferenciales para otorgar puntajes adicionales o puntajes afirmativos a Mipymes y organizaciones asociativas en licitaciones estatales. Aplica directamente para justificar cláusulas que permitan a la Economía Popular ser proveedora directa del Estado.

Sentencia C-221 de 2011 (Acciones afirmativas a favor de grupos marginados): Sostiene que otorgar un trato legal o económico preferencial a sectores vulnerables de la economía no viola el principio de libre competencia, sino que satisface el mandato de igualdad real y efectiva.

Sentencia C-940 de 2003 (Promoción de formas asociativas): Analiza el alcance del artículo 333 de la Carta Política, declarando que el mandato de "*estimular el desarrollo de las organizaciones de la economía solidaria"* exige que el Legislador flexibilice requisitos tributarios y administrativos para estas formas asociativas populares.

Sentencia C-126 de 1998 (Carácter constitucional del sector solidario): Determina que la economía asociativa y popular representa un modelo alternativo al mercado capitalista tradicional, el cual debe gozar de un régimen especial de protección legal.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANES Y PROGRAMAS COMPATIBLES

CONPES 3955 de 2018: Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, aunque concebido originalmente para las Organizaciones de Acción Comunal (OAC), este CONPES sienta las bases del emprendimiento comunitario y la economía asociativa local.

CONPES 4080 de 2022: Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Aborda de forma prioritaria la autonomía económica de las mujeres, el cierre de brechas de género y la inclusión socioeconómica.

Política Nacional de Trabajo Decente: Guiada por los estándares de la OIT (Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la formal), busca garantizar protección social, ingreso digno y derechos laborales sin asfixiar la iniciativa económica.

Lineamientos del Sistema Nacional de Cuidado (SNC): Reconoce, reduce y redistribuye las labores del cuidado no remuneradas (realizadas predominantemente por mujeres) que sostienen el bienestar de la sociedad.

Política Pública de Protección a Personas en Condición de Vulnerabilidad: Garantiza la tutela efectiva de derechos de poblaciones sujetas de especial protección constitucional (víctimas del conflicto, migrantes, personas en extrema pobreza, adultos mayores).

Política de Reindustrialización y Diversificación Productiva (MinCIT): Busca transformar el modelo extractivista de la economía colombiana hacia un modelo basado en el conocimiento, la producción sostenible y la agregación de valor nacional.

Programa Nacional de Patrimonio Cultural Inmaterial (Ministerio de las Culturas): Protege, salvaguarda y promociona los saberes, oficios tradicionales, gastronomía local y manifestaciones artesanales que forman parte de la identidad nacional.

2.5 DOCTRINA, REFERENTES Y PUBLICACIONES RELEVANTES

Para el sustento académico, doctrinal y conceptual de este proyecto de ley, es indispensable articular las contribuciones de centros de pensamiento latinoamericanos, organismos internacionales multilaterales y la academia colombiana. Esta doctrina sustenta que la Economía Popular no es un fenómeno de "marginalidad o atraso", sino una forma estructurada de trabajo, producción y resistencia comunitaria que requiere reconocimiento institucional.

A) CLACSO: "*Mapeo de economías populares en América Latina"*

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) ha conceptualizado la economía popular como un conjunto de prácticas socioeconómicas basadas en el trabajo familiar, la cooperación comunitaria y el autoconsumo, distanciándola de la visión tradicional capitalista centrada en el lucro o la acumulación de capital.

B) CEPAL: "*Políticas comerciales, sostenibilidad e inclusión económica"*

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) enfatiza que las políticas

comerciales y de fomento no deben beneficiar exclusivamente a la gran industria. Se requiere una orientación explícita que alinee los intercambios comerciales con la sostenibilidad ambiental, los circuitos cortos de comercialización y la equidad social.

C) OIT: *Enfoque de formalización sin exclusión* (Recomendación 204)

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostiene que la formalización no debe enfocarse en la sanción, la fiscalización o el cobro de impuestos a unidades de subsistencia. Por el contrario, promueve un tránsito gradual a la formalidad, que proteja los medios de vida existentes mientras se garantizan derechos laborales, salud y seguridad social.

D) CEPAL: "*Lineamientos para la transición a la formalidad con enfoque de derechos*"

Plantea que la informalidad laboral en la región no es una decisión voluntaria de evadir la ley, sino la consecuencia del cambio estructural, la brecha de productividad y la incapacidad de la economía mercantil clásica para generar suficiente empleo formal.

E) Universidad Cooperativa de Colombia: "*Atlas de la Economía Popular y Solidaria*"

Esta investigación cartográfica y cualitativa visibiliza la escala real, la distribución geográfica y las características operativas de las organizaciones solidarias, cooperativas, mutuales y unidades familiares en el territorio colombiano.

F) Observatorio Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad

Sus publicaciones especializadas documentan cómo la exclusión del sistema financiero y la falta de liquidez obligan a la población de menores ingresos a recurrir a sistemas de usura y extorsión como el "gota a gota", erosionando el patrimonio familiar y alimentando la violencia en las ciudades.

G) Universidad del Rosario: Revista Estudios Socio-Jurídicos *(Desigualdad y Aporofobia)*

Estudios académicos sobre la penalización de la pobreza (aporofobia) y el conflicto socio-jurídico por el uso del espacio público. Analiza cómo las regulaciones policivas tradicionales han criminalizado a los vendedores informales y recicladores.

2.6 Conceptos.

Superintendencia Industria y Comercio [5].

"Consideraciones generales

(i) OBSERVACIONES RELACIONADAS CON POSIBLES RIESGOS AL RÉGIMEN DE LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA.

Desde la Delegatura para la Protección a la Competencia se evidenció que, dentro del proyecto se propone la creación de una regulación que impone un trato diferenciado que beneficia exclusivamente a las organizaciones de la economía popular y comunitaria mediante mecanismos como la priorización en la contratación estatal, incentivos diferenciales, apoyos financieros y la simplificación de trámites administrativos. Este tipo de medidas podrían generar distorsiones en las dinámicas de competencia al otorgar ventajas competitivas desiguales, consolidándose en un potencial riesgo para la libre competencia económica.

Al respecto, la ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (en adelante OCDE) ha sostenido que la regulación asimétrica puede conducir a una distorsión en la dinámica de la competencia que caracteriza el mercado objeto de regulación a causa del tratamiento diferenciado que se le otorgaría a unos agentes sobre otros. No obstante, aquellos tratos diferenciados pueden estar respaldados por razones de fondo de índole técnica o económica que los justifiquen. En este sentido, como lo ha señalado esta Entidad en otros pronunciamientos[6], un trato diferenciado sólo será contrario al régimen de protección de la libre competencia cuando carezca de justificaciones objetivas y razonables. Bajo este contexto, se reconoce que las libertades y derechos constitucionales, incluidas las libertades económicas, no pueden interpretarse como absolutas.

Así las cosas, ya que el proyecto tiene como objeto la promoción, fomento y fortalecimiento de las organizaciones y sectores de la economía popular y comunitaria, si el trato que se le quiere dar a estas organizaciones se encuentra debidamente justificado y amparado por la ley, el presupuesto jurídico de la libre competencia cede a favor del bienestar general.

Por lo anterior, se procederá a examinar si las medidas que se pretenden implementar son legítimas, razonables y proporcionales de acuerdo con el marco constitucional y legal aplicable. Al respecto, la CORTE CONSTITUCIONAL ha establecido que una intervención estatal será legítima siempre que el regulador asegure que: (i) la restricción impuesta por la norma esté fundada en fines constitucionalmente admisibles (ii) la intervención no sea manifiestamente innecesaria o arbitraria y; (iii) los beneficios derivados de la finalidad de la medida regulatoria sean superiores a las restricciones sobre los derechos o bienes intervenidos[7].

a). Fines constitucionalmente admisibles:

El artículo 334 de la Constitución faculta al Estado para intervenir en la economía para fomentar el desarrollo y garantizar que todas las

---

5 Se transcribe literalmente lo incluido en el concepto en mención.

6 SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Conceptos de abogacía de la competencia identificados con los radicados número 24-308365, 24-262981, 24-50119 y 24-428077.

7 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-615 de 2002.

personas, especialmente aquellas en situaciones de desigualdad estructural, tengan acceso a los bienes y servicios esenciales. Sin embargo, tal intervención debe estar sustentada en un marco de legitimidad constitucional, en el cual la regulación de ciertos sectores o agentes económicos responda a principios y propósitos constitucionalmente válidos[8].

Ahora bien, el artículo 13 de la Constitución establece que el Estado no solo debe garantizar la igualdad formal, sino también adoptar medidas que permitan corregir desigualdades históricas y estructurales[9]*. En este sentido, el proyecto responde a la necesidad de corregir fallas de mercado, tales como la exclusión financiera, la falta de acceso a infraestructura productiva y la dificultad para competir en igualdad de condiciones con grandes empresas.*

A partir de este marco constitucional, se reconoce que la economía popular y comunitaria está compuesta por un conjunto de actores que históricamente han enfrentado barreras en el acceso a recursos productivos formales®. Es por lo anterior que, el proyecto propone un conjunto de medidas de fomento y fortalecimiento para los actores de este sector, con el objetivo de corregir fallas de mercado y promover su integración a la economía formal.

Por lo tanto, la diferenciación contemplada no es arbitraria ni discriminatoria, sino que se enmarca en el cumplimiento de los mandatos constitucionales de igualdad material y desarrollo económico con equidad, pues el propósito de estas disposiciones es garantizar condiciones más equitativas para la participación de los pequeños productores y emprendedores en el mercado.

En consecuencia, el tratamiento diferenciado contemplado encuentra su fundamento constitucional en los principios de equidad y desarrollo económico, y su justificación económica en la necesidad de corregir fallas de mercado que han perpetuado la exclusión de un sector fundamental para la estabilidad social y productiva del país.

Necesidad de la intervención:

En el caso de la economía popular y comunitaria, la evidencia empírica y los análisis económicos muestran que este sector enfrenta fallas de mercado estructurales que limitan su capacidad de crecimiento, formalización y sostenibilidad. Según cifras del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (en adelante, DANE), de septiembre a noviembre de 2024 cerca del 55% de la población en Colombia desarrollaba su actividad en el sector informal, sin acceso a seguridad social ni financiamiento formal, lo que refleja una exclusión estructural de estos actores en el mercado regulado. Este fenómeno se ve aún más pronunciado para los centros poblados y rurales dispersos, donde la informalidad alcanza el 83%[10]*.*

A su vez, el "Reporte de inclusión financiera" de la ***SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA*** *(en adelante,* ***SUPERFINANCIERA****) muestra que, si bien entre 2022 y 2023 se presentó un incremento en la tenencia de productos financieros en la ruralidad del país, a medida que los municipios son más rurales el porcentaje de acceso y el de uso caen. No obstante, cuando se analiza la inclusión financiera a través del sector solidario y cooperativo financiero'®, se encuentra que la brecha de ruralidad fue menos pronunciada que en el resto del sistema financiero; pues bajo este modelo, el acceso y uso de los productos financieros otorgado fue similar en ciudades y aglomeraciones, municipios intermedios y rurales, y se presente una leve disminución en rural disperso*[11]*".*

Desde la perspectiva del acceso a mercados, los actores de la economía popular y comunitaria enfrentan dificultades estructurales para competir en igualdad de condiciones con empresas más grandes y formalizadas. Según COLOMBIA PRODUCTIVA, el país enfrenta retos para cerrar las brechas existentes entre las micro, pequeñas y medianas empresas (en adelante, MIPYMES), y las grandes empresas. Por ejemplo, el entorno productivo de un trabajador en una industria grande permite que genere el valor agregado equivalente al trabajo de tres (3) empleados en una pequeña y mediana empresa, 0 de cinco (5) en una microempresa[12]*.*

Lo anterior, deja en evidencia cómo los pequeños productores y comerciantes informales tienen mayores costos relativos en insumos, distribución y financiamiento, lo que limita su capacidad de ofrecer precios competitivos y mejorar sus niveles de productividad. Estas barreras restringen la posibilidad de que los actores de la economía popular y comunitaria accedan a mercados más amplios y diversificados, perpetuando su situación de informalidad y precariedad.

En ese sentido, las medidas propuestas en el proyecto buscan corregir estas fallas de mercado mediante la implementación de incentivos financieros, acceso preferencial a compras públicas, mecanismos de formalización simplificados y fortalecimiento institucional. La adopción de estas

---

8 SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Conceptos de abogacía de la competencia identificados con los radicados No. 24-308365, 24-262981, 24-50119 y 24-428077.

9 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-090 de 2020.

10 DANE. Boletín técnico. Ocupación informal Trimestre móvil septiembre - noviembre 2024. Disponible en: https:/Avww.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-sep-nov202pd4f

11 ANCA DE LAS OPORTUNIDADES y SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (2023). Reporte de Inclusión Financiera. Disponible en: https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/101 15193 financiera-2023-avances-y-retos-en-calompia

12 Colombia Productiva (27 de junio de 2024). Cinco desafíos que deben superar las MIPYMES colombianas para ser más productivas y rentables. Disponible en: hitos:/www.colombiaprocuctiva.com/ptpcomunica/noticias/comunicacodiadelasmipymes

medidas no solo se justifica en términos de equidad y justicia social, sino también en la necesidad de promover la eficiencia económica y aprovechar el potencial productivo de esta economía.

Por lo tanto, la intervención estatal contemplada responde a una realidad económica y social que exige medidas concretas para garantizar la inclusión productiva, mejorar las condiciones de trabajo y fomentar la sostenibilidad económica de poblaciones vulnerables y con menos posibilidades en el país.

(...)

3. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO.

En concordancia con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de iniciativa legislativa en gasto público:

1. **Compatibilidad con el Marco Fiscal:** La presente iniciativa no ordena directamente el gasto ni modifica la estructura tributaria del país, por lo que su adopción no contraviene el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

2. **Ejecución vía programas existentes:** Las herramientas de fomento, inclusión y articulación contempladas en el articulado serán implementadas progresivamente por las entidades competentes dentro de los límites de sus apropiaciones presupuestales ordinarias.

3. **Ausencia de impacto fiscal extraordinario:** El proyecto autoriza y orienta la acción estatal hacia la Economía Popular y Comunitaria sin comprometer recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación que requieran una fuente específica de financiamiento extraordinario.

4. CONFLICTO DE INTERÉS.

El artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 establece la necesidad de incluir en la exposición de motivos de los proyectos de ley un acápite en el que se describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para los congresistas en la discusión y votación del proyecto.

En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los honorables Representantes que pertenezcan a juntas directivas de entidades financieras o cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte de juntas directivas de entidades financieras. Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada congresista evaluarlos.

5. CONSIDERACIONES FINALES.

El presente proyecto de ley materializa el reconocimiento de las y los actores de la economía popular y comunitaria como sujetos de especial protección social y económica, destacando su rol estratégico en el abastecimiento, la dinamización productiva y la generación de ingresos en el país. En consecuencia, esta iniciativa constituye un paso indispensable para la dignificación de las unidades económicas de baja escala y del trabajo independiente, al fijar criterios institucionales de fomento, acceso al crédito y formalización progresiva que garanticen su pleno desarrollo e integración territorial, superando las brechas históricas de exclusión y desatención estatal.

Atentamente.

H.R JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)

C O N T E N I D O

Gaceta número 1332 - Lunes, 21 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 223 de 2026 Cámara, por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas - y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de Ley número 289 de 2026 Cámara, por medio del cual se reconoce y fortalece la economía popular en Colombia, y se dictan otras disposiciones. 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026