



DDM

Bogotá D.C, 6 de octubre de 2023

Doctora
Irma Luz Herrera Rodriguez
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Cra. 7 # 10 - 00
Bogotá D.C

Asunto : Concepto Proyecto de Ley No. 013 de 2023 Cámara

Respetada Representante,

Hemos conocido el Proyecto de Ley 013 de 2023 Cámara " *Por la cual se formulan lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país, y se dictan otras disposiciones.*" Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia:

Comentarios Generales:

* En términos generales el proyecto contiene una apuesta interesante y acorde con los lineamientos de política pública ***para la economía popular y comunitaria y la seguridad alimentaria.***

* Es importante resaltar que el citado proyecto propone medidas que se encaminan a lograr la formalización del comerciante de la economía popular y comunitaria, para que pueda acceder a líneas de crédito y programas en esta materia.

Comentarios específicos:

En el artículo 2; Para efectos de la presente ley se entiende tienda o panadería de barrio vecinal aquel establecimiento de comercio legalmente constituido que se dedica a el expendido de productos alimenticios y de primera necesidad. No es conveniente definir las tiendas y panaderías de barrio y vecinales como establecimientos legalmente constituidos, pues un porcentaje significativo de ellas quedaría por fuera del alcance de la ley (40%, según la justificación de la iniciativa), dado que sus dinámicas se inscriben en la economía popular y comunitaria.

Si bien el Ministerio encuentra que los procesos de formalización son el resultado de un proceso de desarrollo y fortalecimiento empresarial al cual las empresas y unidades productivas de baja escala llegaran y afrontaran cuando estén listo para ello y que les permita su plena inclusión en las dinámicas económicas del país, es un hecho -como lo señala la justificación de la iniciativa- que solo el 22% de las tiendas de barrio y supermercados registrados bajo el código CIIU 4711 son formales.

En este sentido, cuando la definición expuesta en el Art 2 del PL señala que "Para efectos de la presente Ley se define como tienda o panadería de barrio y vecinal aquel establecimiento de comercio, ***legalmente constituido***, que se dedica al expendio de productos alimenticios y de primera necesidad, (...)" se corre el riesgo de restringir el acceso a los beneficios dispuestos por la Ley a las tiendas y panaderías de barrio o

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



vecinales que pertenecen a la Economía Popular o de baja escala y que por diversos motivos, entre ellos los costos de la formalización y el desarrollo de capacidades productivas y gerenciales no han logrado acceder a la formalización.

Ahora bien por otra parte el término **legalmente constituido**, puede generar una mal interpretación, dado que indicar que una tienda o panadería de barrio por no tener un registro mercantil está ejerciendo una actividad ilegal no es correcto.

Adicionalmente en el artículo 2o del PL, que indica que para efectos de la norma se define “tienda o panadería de barrio y rural aquel establecimiento de comercio, **legalmente constituido**, que se dedica al expendio de productos alimenticios y de primera necesidad, ubicado en las **zonas barriales** o rurales, cuyos **activos del establecimiento no superen 1.500 UVT**”

Llama la atención sobre el objetivo de establecer una nueva clasificación de empresas sin considerar los criterios fijados por el Decreto 957 de 2019, emitido en virtud del artículo 2° de la Ley 590 de 2000 “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”, modificado por el artículo 2° de la Ley 905 de 2004 y por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011. El referido Decreto 957 de 2019, que hace parte del DUR del Sector Comercio, Industria y Turismo, estable que “el criterio de ventas brutas, asimilado al de ingresos por actividades ordinarias anuales, acorde con lo previsto en el artículo 2° de la Ley 590 de 2000, modificado por el 43 de la Ley 1450 de 2011”, es el que determina la clasificación de las empresas de acuerdo con su tamaño, conforme con los rangos allí señalados de acuerdo con el sector económico.

Entendiendo que el ánimo del legislador es establecer dentro del rango de las Microempresas, conforme la clasificación vigente, un “subgrupo” conformado por las “Panaderías y Tiendas Barriales y Rurales” se sugiere acudir al criterio “de ventas brutas, asimilado al de ingresos por actividades ordinarias anuales” al que se refiere el Decreto citado, con el objetivo de contar con variables asimilables en materia de política pública y no distorsionar clasificaciones y criterios de acuerdo a poblaciones específicas.

Vale señalar que en la propuesta actual dentro del concepto “tienda o panadería de barrio y rural” se habla de la comercialización de productos alimenticios y de primera necesidad, pero no se excluye, como en la versión anterior, **la comercialización de bebidas embriagantes y derivados del tabaco**, de allí que se llame la atención sobre considerar el criterio de ingresos por actividades ordinarias como la base de la clasificación.

Se sugiere de manera adicional que se clarifique el criterio de “barrial” para que no se preste a confusiones. De acuerdo con la Real Academia de la Lengua “barrial” hace referencia al barrio y este a su vez hace referencia a “Cada una de las partes en que se dividen los pueblos y ciudades o sus distritos” en este sentido, el concepto sería redundante ya que de acuerdo con la definición las tiendas o panaderías, esta ubicadas en los barrios, de las zonas urbanas o rurales.

Para ser considerado “tienda o panadería de barrio y rural” ¿es el criterio de ubicación o el de activos, - aun cuando se sugiere que sea ingresos -, el que prima para la clasificación? ¿Se deben cumplir ambos? Dentro de las ciudades hay zonas céntricas con concentración de oficinas y locales comerciales, para efectos de la norma ¿estos también serían zona “barrial”? Para efectos de la norma ¿barrial es similar a urbano?

Finalmente, se reitera la necesidad de articular esta ley con futuras políticas públicas en materia de Economía Popular, que será el resultado de la participación de sus representantes, a la luz de lo señalado por el artículo 74 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido se sugiere dejar un marco general, criterios de acción, principios a considerar más que configurar acciones específicas que eventualmente no sean apropiadas para este segmento, y hacer explícito que dentro de la política de la

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Economía Popular deberá considerarse este segmento empresarial conformado por “Panaderías y Tiendas Barriales y Rurales”.

En cuanto al párrafo 1° del artículo 3° del proyecto que dice:

“La política pública nacional de tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con las Cámaras de Comercio del país”.

De manera respetuosa, sugerimos que el citado párrafo solo quede en cabeza del Ministerio, pues la formulación de la política es una función específica del ejecutivo y por tanto será este Ministerio quién, a la hora de liderar los proyectos, programas o reglamentaciones, identificará la necesidad de articularse con otros actores como por ejemplo, las Cámaras de Comercio.

Aunado a ello, no consideramos congruente tan solo mencionar a los entes camerales, cuando en los literales que conformar este artículo se está armonizando la creación de líneas de política, con apoyo de otras entidades como el SENA, MINEDUCACIÓN, DANE, entre otros.

Asimismo, no evidenciamos ni dentro del articulado, ni dentro del estudio que acompaña el proyecto, a que se refiere con articulación de las Cámaras de Comercio y cuál sería su papel, más allá del que le ha sido delegado por la ley y reglamentaciones.

Recuérdese que los entes camerales cumplen una función delegada prevista en el artículo 86 del Código de Comercio y de ahí en virtud del numeral 12 se han desprendido otras funciones asociadas y específicas a desarrollar, dictadas por ley o decreto; de tal suerte que de no quedar específicamente cual será la función de las mismas, consideramos innecesario incluirlos dentro del articulado.

Ahora bien, si lo que se quiere es que las Cámaras de Comercio, sigan acompañando la política en materia de economía popular y comunitaria desde su visión de formalización, no es necesario incluirlas pues es una función delegada que ya vienen cumpliendo con el registro de establecimientos de comercio por activos[1].

Por lo anterior proponemos que el párrafo quede de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 3°. Creación de la política pública y sus lineamientos.(...)”

Parágrafo 1°. La política pública nacional de tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con apoyo y articulación de otras entidades, organismos y particulares necesarios, para su implementación y ejecución.”

Adicionalmente, es importante mencionar que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ya está implementando programas y estrategias de promoción, extensión, apalancamiento y acompañamiento a unidades productivas de la economía popular y comunitaria.

Por lo anterior, nos permitimos sugerir las siguientes propuestas:

1. La articulación y fortalecimiento del MINCIT en los departamentos se da principalmente a través de diferentes programas como es el caso de la estrategia CREECE hoy denominada FORTALESER que busca integrar través de las Redes de Regionales de Emprendimiento-RRE en las cuales se encuentran los actores de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación a los establecimientos de comercio al detal, del sector gastronómico y minoristas para el fortalecimiento de sus competencias gerenciales, administrativas, comerciales, apoyo a la transformación digital mediante la conexión con desarrollo aplicaciones para el manejo de inventarios, herramientas para

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



- el costeo, entre otras; conectando los diferentes actores del ecosistema de los municipios y departamentos al servicio del crecimiento y desarrollo empresarial.
2. Consideramos que las redes de articulación de tenderos y panaderías (más allá de Fenalttiendas y con ellos) deben ser impulsadas a través de su vinculación en las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación-CRCI para el desarrollo de proyectos e iniciativas que permitan mejorar el entorno competitivo de los ecosistemas regionales, mediante la identificación de fallas de articulación y coordinación que permita analizar los eslabones de las actividades económicas propias de los territorios, para facilitar el cierre de brechas en elementos como desarrollo de proveedores, normalización, registros Invima, promoción a la comercialización, fortalecimiento de capacidades, entre otros.
 3. Para fortalecer este proceso en la reforma, en proceso, del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación-SNCI, se está abriendo la posibilidad de que actores de la economía popular (incluidas tiendas y panaderías) hagan parte de los procesos de gobernanza y generen acciones de incidencia pública a través de programas y proyectos.
 4. En lo que corresponde al literal F) Establecer mecanismos para promover la asociatividad a pequeña escala y la movilidad laboral, del artículo 3, es importante dar más fuerza a las estrategias de promoción de la asociatividad (vinculando a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS) en clave de conformación y fortalecimiento de redes territoriales (circuitos cortos) de consumo y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad. Esto en el marco de las políticas de seguridad alimentaria, nutricional y de abastecimiento.

Y finalmente en relación con el Art 3, numeral J, consideramos necesario armonizar la política pública de Economía Popular y la creación de la "(...) Ruta para la formalización de las tiendas de barrio y vecinales del país (...)" contemplando niveles de gradualidad para la formalización de las unidades productivas adscritas a la Economía Popular.

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

[1] Decreto 1074 de 2015. **ARTÍCULO 2.2.2.46.1.2. Derechos por registro de matrícula de establecimientos, sucursales y agencias.** La matrícula mercantil de establecimientos de comercio, sucursales y agencias, así como su renovación, causará los siguientes derechos, según el nivel de activos vinculados al establecimiento

1. Cuando el establecimiento, la sucursal o la agencia, se encuentre localizada dentro de la misma jurisdicción de la Cámara de Comercio correspondiente al domicilio principal de la sociedad:

Rango de Activos (en UVT)		Tarifa (en UVT)
Desde	Hasta	
0	72.5	2.71
72.6	410,8	4.06
410.9	En adelante	5.40

2. Cuando el establecimiento, la sucursal o la agencia se encuentre localizado dentro de la misma jurisdicción de una Cámara de Comercio distinta a la que corresponda al domicilio principal de la sociedad:

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Rango de Activos (en UVT)		Tarifa (en UVT)
Desde	Hasta	
0	72.5	1.25
72.6	410.8	2.71
410.9	En adelante	4.06

Cordialmente,

SORAYA STELLA CARO VARGAS
VICEMINISTRA DE DESARROLLO EMPRESARIAL
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

5Elaboró: FABIO ALEJANDRO PEREA HOLGUIN

Aprobó: SORAYA STELLA CARO VARGAS

Proyectó:Janeth Alejandra Garzón/Nancy Atuesta/Ivonne Gómez

Revisó: José David Quintero/Hernán Zúñiga/Deisy Ortigón/

Aprobó:Soraya Caro Vargas

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21