Bogotá, D.C., octubre de 2024

Doctor:

**JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES**

Vicepresidente.

Comisión Primera Constitucional.

Cámara de Representantes.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al proyecto de Ley Ordinaria N° 200 de 2024 Cámara *“POR MEDIO DE LA CUAL FORTALECE UNUN MARCO JURÍDICO EN BENEFICIO DE LAS TIENDAS DE BARRIO Y NEGOCIOS DE LA ECONOMÍA POPULAR”.*

**Honorable Representante:**

De conformidad con el encargo conferido por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y en consonancia con lo prescrito en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de Ley Ordinaria N°200 de 2024 Cámara “*POR MEDIO DE LA CUAL FORTALECE UN MARCO JURÍDICO EN BENEFICIO DE LAS TIENDAS DE BARRIO Y NEGOCIOS DE LA ECONOMÍA POPULAR”*, con base en las siguientes consideraciones:

| **Número de Proyecto de Ley** | 200 de 2024 Cámara |
| --- | --- |
| **Título** | “POR MEDIO DE LA CUAL FORTALECE UN MARCO JURÍDICO EN BENEFICIO DE LAS TIENDAS DE BARRIO Y NEGOCIOS DE LA ECONOMÍA POPULAR” |
| **Autores** | H.S.Isabel Cristina Zuleta López , H.S.Robert Daza Guevara , H.S.Pablo Catatumbo Torres Victoria , H.S.Omar de Jesús Restrepo Correa H.R.Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo , H.R.Etna Tamara Argote Calderón , H.R.Mary Anne Andrea Perdomo , H.R.Pedro José Súarez Vacca , H.R.Erick Adrián Velasco Burbano , H.R.Ruth Amelia Caycedo Rosero , H.R.Luis Alberto Albán Urbano , H.R.Pedro Baracutao García Ospina , H.R.Gabriel Becerra Yañez , H.R.Gabriel Ernesto Parrado Durán , H.R.Heraclito Landinez Suárez |
| **Ponentes** | H.R. Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo – Coordinador ponente.H.R. Ana Paola García Soto – Coordinadora ponente.H.R. Oscar Hernán Sánchez León H.R. Luis Eduardo Diaz MateusH.R. Santiago Osorio Marin H.R. Julio Cesar Triana Quintero H.R. Miguel Abraham Polo Polo H.R. Orlando Castillo AdvinculaH.R. Luis Alberto Alban UrbanoH.R. Marelem Castillo Torres  |
| **Ponencia** | Positiva. |

Atentamente,

| **EDUARD SARMIENTO HIDALGO**Representante a la Cámara Ponente Coordinador | **ANA PAOLA GARCÍA SOTO** Representante a la Cámara Ponente Coordinador. |
| --- | --- |
| **OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN** Representante a la Cámara  | **LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS** Representante a la Cámara |
| **SANTIAGO OSORIO MARIN** Representante a la Cámara | **MIGUEL ABRAHAM POLO POLO** Representante a la Cámara |
| **ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA** Representante a la Cámara | **LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO** Representante a la Cámara |
| **MARELEN CASTILLO TORRES** Representante a la Cámara |  |

**TABLA DE CONTENIDO.**

**1……………………………………………….…CONSIDERACIONES GENERALES.**

**1.1………………………………………………..ANTECEDENTES DEL PROYECTO.**

**1.2…………………………………………………………..OBJETO DEL PROYECTO.**

**2………………………………………….JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.**

**2.1……………………………LAS TIENDAS DE BARRIO Y EL CONSUMO MASIVO.**

**2.2……………………………. CONTRIBUCIÓN DE LOS MICRONEGOCIOS A LA ECONOMÍA Y DESARROLLO LOCAL EN COLOMBIA.**

**2.3…………………………………………………….. NECESIDAD DEL PROYECTO.**

**2.4……SOBRE EL PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 140 DE LA LEY 1801 DE 2016.**

**2.5…… NECESIDAD DE AJUSTAR EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY 1801 CON LA FINALIDAD DE RESPETAR EL DEBIDO PROCESO Y EL DERECHO AL MÍNIMO VITAL DE LOS PEQUEÑOS TENDEROS Y ACTORES DE LA ECONOMÍA POPULAR.**

**3………………………………………………………………AUDIENCIAS PÚBLICAS.**

**4………………………………………………………………………..CONCLUSIONES.**

**5…………………………………………………………………..MARCO NORMATIVO.**

**6……………………………………………………………CONFLICTOS DE INTERÉS.**

**7……………………………………………………………………….IMPACTO FISCAL.**

**8……………………………………………………... PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

**9…………………………………………………………………………...PROPOSICIÓN.**

**10……………………………………TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.**

1. **CONSIDERACIONES GENERALES.**
	1. **Antecedentes del proyecto.**

El 19 de octubre de 2023 fue radicado el proyecto de Ley 288 de 2023 Cámara por parte los Honorables Representantes Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo ,Pedro José Súarez Vacca, Etna Tamara Argote Calderón, Oscar Hernán Sánchez León, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Germán José Gómez López, Santiago Osorio Marín, Mary Anne Andrea Perdomo, Jorge Andrés Cancimance López, Carolina Giraldo Botero, Gabriel Becerra Yañez, Cristóbal Caicedo Angulo, María Fernanda Carrascal Rojas, Julio Roberto Salazar Pérdomo, Gloria Liliana Rodríguez Valencia, Cristian Danilo Avendaño Fino, Juan Diego Muñoz Cabrera, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Daniel Carvalho Mejía, María Eugenia Lopera Monsalve, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Juan Camilo Londoño Barrera, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Heraclito Landinez Suárez, Karyme Adrana Cotes Martínez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Agmeth José Escaf Tijerino, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Luis Alberto Albán Urbano, David Alejandro Toro Ramírez, Juan Pablo Salazar Rivera, Ermes Evelio Pete Vivas, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura y los Honorables Senadores Alexánder López Maya, Jael Quiroga Carrillo, Gloria Inés Flórez Schneider, Isabel Cristina Zuleta López, Robert Daza Guevara y Pablo Catatumbo Torres Victoria.

El proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente y se designaron como ponentes a los Representantes: Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Oscar Hernán Sánchez León, Juan Daniel Peñuela Calvache, Julio Cesar Triana Quintero, Santiago Osorio Marin, Miguel Abraham Polo Polo, Astrid Sanchez Montes de Oca, Diegenes Quintero Amaya, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Alban Urbano para el primer debate ante esta honorable Corporación, quienes acompañaron con su firma la ponencia del proyecto de ley, sin embargo se archivó porque no se alcanzó a debatir en primer debate y se tuvo que archivar por términos.

El 14 de agosto de 2024 fue radicado nuevamente el proyecto de ley esta vez con el número 200 de 2024 Cámara por parte de los Representantes Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Etna Tamara Argote Calderón, Mary Anne Andrea Perdomo, Pedro José Súarez Vacca, Erick Adrián Velasco Burbano, Ruth Amelia Caycedo Rosero, Luis Alberto Albán Urbano, Pedro Baracutao García Ospina, Gabriel Becerra Yañez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Heraclito Landinez Suárez y los Honorables Senadores Isabel Cristina Zuleta López, Robert Daza Guevara, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Omar de Jesús Restrepo Correa.

El Proyecto nuevamente fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente y esta vez se designaron como ponentes a los Representantes: Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Ana Paola García Soto, Oscar Hernán Sánchez León, Luis Eduardo Diaz Mateus, Santiago Osorio Marin, Julio Cesar Triana Quintero, Miguel Abraham Polo Polo, Orlando Castillo Advincula y Luis Alberto Alban Urbano

H.R. Marelem Castillo Torres

* 1. **Objeto del proyecto.**

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo modificar el artículo 139 y adicionar un parágrafo al Artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana",* con el propósito de corregir posibles interpretaciones erróneas que afecten injustamente a los negocios de barrio y pequeños emprendimientos comerciales en Colombia.

1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.**

En Colombia, las tiendas de barrio trascienden la función de meros puntos de venta para convertirse en elementos clave dentro de las comunidades, pues, frecuentemente son operadas por familias locales, estas tiendas no solo proveen productos para la vida cotidiana, sino que también se consolidan como centros sociales; el diálogo y las interacciones cotidianas fortalecen las relaciones personales, destacándose una práctica comúnmente conocida como *“fiar”*, que refuerza la confianza y el vínculo entre comerciantes y clientes.

Cada establecimiento propicia ambientes cálidos y familiares, donde las personas no son solo clientes, sino vecinos reconocidos por su nombre, permitiendo así, el fortalecimiento del tejido social del entorno.

Dado lo anterior, surge una pregunta: **¿cómo se definen las tiendas de barrio y los minimercados?**

Las tiendas de barrio y los minimercados son establecimientos minoristas ubicados en zonas residenciales o comerciales, que ofrecen acceso a una variedad de productos, incluyendo los básicos de la canasta familiar.

Las tiendas de barrio se distinguen por una atención personalizada con productos vendidos tras un mostrador para consumo fuera del lugar, mientras que los minimercados facilitan el autoservicio y ofrecen una gama más amplia de productos, incluyendo alimentos frescos.

Según Kantar División Worldpanel[[1]](#footnote-0), en la actualidad los hogares colombianos diversifican su compras de productos de consumo masivo a través de las tiendas de descuento que capturan el 19% del gasto familiar, seguida de las tiendas de barrio y los minimercados, cada uno con el 17% de gasto, de todos los canales, las tiendas de barrio destacan por su alta frecuencia de visitas, el 99% de los hogares colombianos acuden anualmente y, en cada oportunidad de visita, el gasto en promedio es de ocho mil novecientos pesos ($8,900).[[2]](#footnote-1)

En términos de gastos, el 58% de las compras en estas tiendas son de montos inferiores a cuatro mil quinientos pesos ($4,500), sin embargo, se observó que, en relación con el año 2019 el gasto promedio por producto fue del 14% y para el 2020 de un 17%, en ese contexto, hubo un aumento en la adquisición de productos en dichas tiendas.[[3]](#footnote-2)

Así las cosas, las tiendas de barrio en Colombia, no solo son un componente necesario del tejido comercial del país, sino que también juegan un papel importante en la economía de los hogares, adaptándose eficazmente a los retos económicos y a las preferencias de los consumidores.

**2.1. Las tiendas de barrio y el consumo masivo.**

Según FENALCO, pese al crecimiento de las cadenas de supermercados y de la llegada de nuevos competidores, la tienda de barrio sigue siendo el canal más importante de distribución de los productos de la canasta familiar, en razón a que, abarca más de *setecientos mil ($700.000)* pequeños comercios en el país, de los cuales *doscientos sesenta mil* ($260.000) tiendas tradicionales (clásicas, panaderías y cigarrerías, entre otras), han tenido, en la última década, evolución, sin importar la llegada de los nuevos competidores.[[4]](#footnote-3)

Así las cosas, según FENALCO, el consumo de productos masivos en las tiendas de barrio captura más de cuarenta y ocho por ciento (48%) de todo el mercado de la canasta familiar, en las grandes ciudades y en pequeñas poblaciones su participación asciende al sesenta y dos (62%). [[5]](#footnote-4)

Sin embargo, se advierte por parte de FENALCO que, las tiendas de barrio, en el futuro, dependerán de la modernización, porque de lo contrario, se corre el riesgo que estas se extingan o no se permita su crecimiento y desarrollo económico. [[6]](#footnote-5)

En ese contexto, se propone la modificación a la Ley 1801 de 2016, con el objetivo de proporcionar mayor claridad y seguridad jurídica al desarrollo de actividades comerciales minoristas, específicamente, las tiendas de barrio, este cambio, buscará permitir el uso del espacio público de manera que se facilite el funcionamiento de estos establecimientos, fomentando así la vitalidad de las economías locales.

**2.2. Contribución de los Micronegocios a la Economía y Desarrollo local en Colombia.**

El DANE define a los micronegocios como una unidad económica, con una capacidad máxima de ocupación de 9 personas, que trabajan en pro del desarrollo de la actividad productiva de bienes y servicios, una característica importante es que, los propietarios son también operadores de estos negocios y muchos funcionan desde su vivienda o de manera ambulante.[[7]](#footnote-6)

En la encuesta realizada por el DANE, para el año 2021, clasificó a las unidades económicas en dos tipos, basado en la naturaleza del empleo del propietario, que son gestionados por empleadores y aquellos operados por trabajadores independientes, en esta relación, se destacó que la mayoría de esto (micronegocios), particularmente en noventa punto dos por ciento (90.2%) son dirigidos por propietarios que trabajan por su propia cuenta, mientras que apenas un nueve punto ocho por ciento (9.8%) de estos negocios son administrados por empleadores que tiene personal a su cargo, como se señala en la siguiente gráfica[[8]](#footnote-7):



 [[9]](#footnote-8)

*Extraído de Encuesta de Micronegocios (EMICRON) 2021.*

Sumando a lo anterior, al analizar la distribución geográfica de los negocios para el año 2021, el DANE observó que, en algunas cabeceras municipales, el ochenta punto seis por ciento (80.6%) de los micronegocios operaron con una sola persona; en los centros poblados y áreas rurales dispersas los micronegocios emplearon de dos a tres personas, es decir que, se mostró la tendencia a tener más trabajadores en comparación con las áreas urbanas. [[10]](#footnote-9)

Asimismo, el DANE indicó que, estos micronegocios generaron $54,9 billones de pesos en valor agregado, en ese sentido, contribuyeron aproximadamente cinco puntos tres por ciento (5.3%) al PIB de Colombia[[11]](#footnote-10).

A continuación, la gráfica de la distribución total nacional.



**[[12]](#footnote-11)**

*Extraído de Encuesta de Micronegocios (EMICRON) 2021.*

En virtud de lo anterior, los micronegocios no solo aportan a la economía del país, sino que, también enriquecen la dinámica social y laboral, para fortalecer la económica a través de la creación de empleos, particularmente en regiones con menos actividad industrial, permitiendo que los individuos de todos los niveles socioeconómicos contribuyan y se beneficien de la producción de bienes y servicios; gracias a estas capacidades los micronegocios pueden adaptarse fácilmente a las demandas del mercado y responder a las necesidades locales, lo que hace posicionarlos como actores fundamental en el impulso y desarrollo económico.

* 1. **Necesidad del proyecto.**

La economía popular colombiana, que incluye desde vendedores ambulantes hasta tiendas locales y artesanías, desempeñan un papel integral en el sostenimiento socioeconómico del país, de acuerdo con la Unidad Solidaria, este sector sostiene a 80% de las familias colombianas y emplea más de 21 millones de personas, lo que representa la mayoría de fuerza laboral activa[[13]](#footnote-12), en ese sentido, no solo se evidencia la escala del sector, sino que también se resalta la importancia de este sector como fuente de ingresos y estabilidad para una amplia base poblacional.

Debido a esto, el proyecto de ley busca un contexto estratégico, alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2023, *“Colombia potencia mundial de la vida”* , en el mismo, se reconoce y prioriza la importancia de la economía popular y comunitaria, proporcionado planes de mejoras para brindar su consolidación a través de una mayor claridad de la norma enlazada con el principio de seguridad jurídica, centrándose específicamente en los negocios de menor escala, como: tiendas, panaderías y locales.

En virtud a lo anterior, la necesidad de este proyecto surge de la difícil situación que enfrentan los negocios, quienes a menudo operan con el temor de sanciones desproporcionadas como el cierre forzoso, que obliga a perder sus productos perecederos; estableciendo un marco legal sin ambigüedades y equitativo, buscando facilitar la operación y el crecimiento de estos micronegocios, lo que, a su vez, es sinónimo de desarrollo económico y social.

Así la cosas, el proyecto propone el uso efectivo del espacio público para fortalecer la economía local y popular, permitiendo que estos negocios no solo sobrevivan, sino que prosperen; fomentando espacios en donde puedan desarrollarse a través de la participación activa de todos los estratos socioeconómicos; entregándose en el tejido económico diverso de Colombia, para garantizar su contribución continua al desarrollo nacional.

* 1. **Sobre el parágrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016.**

La propuesta de parágrafo ofrece a los alcaldes una herramienta para flexibilizar y regular de manera excepcional el uso del mobiliario exterior por parte de los establecimientos comerciales en áreas específicas delimitadas, lo anterior, busca estimular la actividad económica y optimizar el uso del espacio público, asegurando al mismo tiempo que se mantenga la libre circulación peatonal: derecho consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia. [[14]](#footnote-13)

La implementación de esta medida tiene asidero normativo, en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, que establece las competencias otorgadas a los municipios y distritos, en el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley 1801 de 2016, que complementa el código de policía, estos artículos soportan la base legal requerida para la adopción de normas relacionadas con el uso del espacio público. [[15]](#footnote-14)

Complementando lo anterior, las especificaciones de las condiciones y zonas para el uso de dicho mobiliario se rige por el principio de razonabilidad en la regulación del espacio público. Así, este parágrafo propuesto, busca equilibrar la dinamización de la actividad económica con la protección del espacio público y los derechos de los ciudadanos, facilitando una gestión local, regulada y razonable de estos espacios por parte de las autoridades locales. [[16]](#footnote-15)

Lo anterior, se sustenta en los siguientes argumentos jurídicos y jurisprudenciales:

* Necesidad de armonizar la protección del espacio público con la dinamización de la actividad económica local. Si bien la Ley 1801 busca proteger el espacio público, un uso regulado de mobiliario con fines económicos puede incentivar el comercio de proximidad y el turismo, como lo han reconocido algunas altas cortes:
* La Corte Constitucional, en Sentencia C-011 de 1994, sostuvo que las autoridades pueden "reglamentar de manera razonable y proporcionada, el uso del espacio público con una finalidad específica, siempre y cuando con ello no se impida su uso común general".
* El Consejo de Estado, en Sentencia 11001031500020140058301 de 2017, permitió excepcionalmente el uso de espacio público para actividades económicas privadas por razones de interés general.
* El parágrafo desarrolla las facultades normativas de los municipios sobre espacio público. Según la Sentencia C-517 de 1992 de la Corte Constitucional, los municipios tienen un amplio margen de configuración en la regulación y administración del espacio público.
* La autorización excepcional que plantea el parágrafo no vulnera la prohibición general del artículo 140, sino que la complementa de manera razonable y proporcional. Según la Sentencia C-211 de 2017 de la Corte Constitucional, las restricciones al espacio público están sometidas a un juicio de proporcionalidad.
* El parágrafo condiciona la autorización al respeto de una franja mínima de tránsito peatonal, con lo cual se garantiza el núcleo esencial del derecho ciudadano a la libre circulación por los espacios públicos. Así lo ha exigido la jurisprudencia, como en la Sentencia SU-257 de 1997.
	1. **Necesidad de ajustar el artículo 92 de la ley 1801 con la finalidad de respetar el debido proceso y el derecho al mínimo vital de los pequeños tenderos y actores de la economía popular.**

El Artículo 4 del proyecto de ley busca introducir un mecanismo que permita que antes de la imposición de medidas correctivas como la suspensión temporal o definitiva de una actividad económica, se garantice un procedimiento expedito que respete el debido proceso del comerciante. Este mecanismo es esencial para equilibrar la facultad del Estado de garantizar la seguridad y convivencia ciudadana con los derechos fundamentales de los ciudadanos, particularmente el derecho a defenderse antes de que se adopten decisiones que afecten gravemente su actividad económica y, por ende, su sustento familiar.

El Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia establece el derecho al debido proceso como un principio fundamental que se aplica en todas las actuaciones judiciales y administrativas. Este principio garantiza que ninguna persona pueda ser sancionada sin antes haber tenido la oportunidad de ser oída, presentar pruebas y ejercer su defensa. En el caso de los pequeños comerciantes, la suspensión de la actividad económica es una medida severa que puede afectar no solo al propietario, sino también a los empleados y a las familias que dependen de ese ingreso. La inclusión del parágrafo en el artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 es una forma de garantizar que las autoridades no impongan estas sanciones sin otorgar previamente un espacio para la defensa.

El principio de proporcionalidad es otro elemento clave en el análisis jurídico de este artículo. Las medidas correctivas deben ser proporcionales a la infracción cometida y ajustarse a la gravedad del caso concreto. La Corte Constitucional, en varias ocasiones, ha insistido en que las sanciones que se impongan por parte de las autoridades deben ser razonables y no pueden ser desproporcionadas en relación con la falta cometida. Por ejemplo, la Sentencia C-150 de 2003 reitera la importancia de este principio, señalando que cualquier medida sancionatoria debe ser adecuada y no exceder lo necesario para cumplir con el propósito legítimo de la norma.

En el caso del comercio de barrio, imponer la suspensión inmediata de la actividad económica sin permitir al comerciante la posibilidad de explicar su situación o presentar pruebas puede resultar desproporcionado. Este tipo de medidas podría afectar seriamente la estabilidad económica de familias enteras que dependen de esos ingresos. Por ello, el procedimiento que establece el parágrafo propuesto no solo es necesario, sino que también está alineado con el deber del Estado de garantizar que sus actuaciones sean justas y razonables.

La Corte Constitucional, en sentencias como la Sentencia T-716/17, ha enfatizado la protección del mínimo vital, especialmente en situaciones en las que la actividad económica de una persona es su única fuente de sustento. La clausura o suspensión de un establecimiento de comercio sin dar la oportunidad de defensa puede vulnerar este derecho, ya que muchas veces estos pequeños comercios representan el único ingreso para el comerciante y su familia. Al otorgar un plazo para que el comerciante pueda ejercer su defensa y aportar pruebas, se respeta no solo el derecho al debido proceso, sino también el derecho al trabajo y la garantía del mínimo vital.

El proyecto de ley propone un procedimiento expedito para que las autoridades de policía informen al comerciante sobre la infracción y le brinden la oportunidad de defenderse antes de que se impongan medidas correctivas como la suspensión de su actividad económica. Esta disposición permite que se actúe con celeridad, pero respetando los principios del debido proceso. Al garantizar que el comerciante sea citado dentro de un plazo de 10 días y pueda ejercer su defensa, se asegura que la imposición de medidas no sea arbitraria, sino que esté basada en un análisis razonado y objetivo de las circunstancias del caso.

El Artículo 4 del proyecto de ley responde a una necesidad real de proteger a los pequeños comerciantes de sanciones arbitrarias que puedan afectar gravemente su sustento económico. Al establecer un procedimiento que respete el debido proceso y la proporcionalidad de las medidas correctivas, se protege no solo a los comerciantes, sino también el derecho al trabajo y el mínimo vital de miles de familias que dependen de estos negocios.

**3. AUDIENCIAS PÚBLICAS.**

La Comisión Primera de la Cámara de Representantes, junto con los ponentes coordinadores, llevaron a cabo una audiencia pública que se realizó el 10 de mayo de 2024 a las 2:00 p.m. en el Auditorio Hernán Echavarría en Madrid, Cundinamarca.

En esta reunión se recogieron conceptos y nociones fundamentales para la conformación del proyecto de ley en mención.

En este encuentro con la comunidad y lo gremios de las tiendas, se presentaron los objetivos y beneficios esperados de la iniciativa, aunque la incitativa fue recibida con aprobación general de los representantes, surgieron interrogantes respecto a la necesidad de hacer una distinción entre las normativas sancionatorias y las reglamentarias, los participantes enfatizaron que la regulación del uso del suelo debe adoptarse a su naturaleza cambiante y evolucionar junto con ella en las leyes correspondientes.

En las intervenciones de la ciudadanía propusieron diversos aspectos, entre ellos:

1. **La ciudadana: Lucila Moreno**, comerciante y nutricionista,

*(…) “Soy hija de una vendedora de helados con 20 años en el comercio, aunque los comerciantes cumplen con numerosas obligaciones fiscales y regulatorias, la carga impositiva ha aumentado significativamente, afectando su capacidad de supervivencia. Solicito que la nueva ley incluya medidas para reducir la carga impositiva sobre los pequeños comerciantes y para ajustar los programas de educación financiera y emprendimiento a sus realidades y horarios” (…)*

1. **El ciudadano: Laureano Suárez,** Presidente de la Cooperación de Empresas Medianas, Pequeñas y Micro de Colombia,

*(…) “Agradezco a las autoridades presentes, la importancia del sector de las MIPIMES, representan el 95% de los establecimientos comerciales en Colombia y genera el 80% del empleo. apoyo la Ley Salvatiendas y solicito que se extienda su cobertura a todas las MIPIMES” (…).*

1. **El ciudadano: Clemente Martínez,**

***(…) “****Destaco la importancia de las tiendas de barrio, que suelen ser operadas por personas mayores que dependen de estos negocios para su sustento, solicito a los representantes que tengan en cuenta esta realidad y ajusten la normativa para permitir que las tiendas de barrio operen sin ser penalizadas como establecimientos de venta de bebidas alcohólicas”.(…)*

1. **El ciudadano**: **Camilo Díaz,** miembro del equipo de apoyo a la personería,

*(…) “Apoyo la Ley Salvatiendas, sin embargo, sugiero que se integren otras normas relacionadas con la regulación de uso del suelo y la propiedad horizontal.” (…)*

1. **El ciudadano**: **Juan Pablo Barón,**

*(…) “la necesidad de fomentar una cultura de emprendimiento económico en Colombia y garantizar los derechos de los tenderos, representa el 65% del electorado en el país” (…)*

1. **Camila Andrea Ovalle del Ministerio del Interior**

Resaltó la importancia de garantizar la participación ciudadana en el proceso legislativo y el acompañamiento a los municipios en temas de ordenamiento territorial. Reconoció las dificultades encontradas en este ámbito y la necesidad de actualizar los instrumentos de ordenamiento para incluir a los sectores de microempresas y economías populares. Manifestó el compromiso del Ministerio para asegurar la incorporación de estos sectores y ofreció apoyo para tal fin.

1. **Edgar Arias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Subrayó la necesidad de armonizar la economía formal e informal, destacando la importancia del Plan Nacional de Desarrollo en este sentido. Expuso los aportes del Ministerio al proyecto de ley, enfocados en fortalecer la economía en todo el país y evitar desequilibrios en el uso del suelo y la seguridad. Señaló la relevancia de armonizar el proyecto con leyes y políticas existentes, como la Ley de Vendedores Informales, y destacó la importancia del cronograma de acciones establecido hasta 2031.

1. **CONCLUSIONES.**

En conclusión, este proyecto otorga seguridad jurídica a los micronegocios que requieran del uso del espacio público para desarrollar su actividad comercial, para que los mismos puedan prosperar sin temor a intervenciones arbitrarias o cambios imprevistos.

Además, se protege el derecho al trabajo y fomenta el desarrollo económico, concentrándose especialmente en apoyar a los pequeños comerciantes, esto no solo ayuda a mantener la sostenibilidad de las economías locales, sino que también contribuye a la sostenibilidad económica de las comunidades.

La flexibilidad que el proyecto introduce en la regulación del mobiliario exterior en áreas específicas proporciona a los alcaldes las herramientas necesarias para adoptar políticas a las realidades y necesidades de cada región, con el fin de mantener el equilibrio entre el espacio público y el fomento de un ambiente propicio para el crecimiento económico.

Finalmente, este proyecto marca un paso hacia la gestión inclusiva efectiva del espacio público, como fuente de desarrollo económico.

1. **MARCO NORMATIVO.**
* Artículo 24 de la Constitución Política:

*“(…) Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto. (…)”*

* Ley 1801 de 2016: Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
* Sentencia C-011 de 1994, sostuvo que las autoridades pueden "reglamentar de manera razonable y proporcionada, el uso del espacio público con una finalidad específica, siempre y cuando con ello no se impida su uso común general".
* Sentencia 11001031500020140058301 de 2017 del Consejo de Estado, permitió excepcionalmente el uso de espacio público para actividades económicas privadas por razones de interés general.
* Sentencia C-211 de 2017, La Corte sostuvo que, aunque las autoridades tienen el deber y la facultad de recuperar y preservar el espacio público, estas acciones deben llevarse a cabo respetando el debido proceso, brindando un trato digno a los afectados, y no deben implementarse de manera que afecten desproporcionadamente a los más vulnerables o que eliminen las únicas oportunidades económicas disponibles para ellos.
1. **CONFLICTOS DE INTERÉS.**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

*“****Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.*** *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

* 1. *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
	2. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
	3. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(…)

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configuran un beneficio particular, actual o directo a favor de los ponentes, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Dado que el proyecto busca el desarrollo de derechos consagrados en la Constitución Política y establecer las condiciones jurídicas y financieras para el reconocimiento de los deportes electrónicos, no se otorgan privilegios de ninguna clase, no se generan ganancias, no se crean indemnizaciones económicas, y no se eliminan obligaciones de ningún tipo.

Sin embargo, la discusión y aprobación de este proyecto de Ley, podría dar lugar a conflictos de intereses debido a los beneficios actuales y directos que podrían favorecer a un congresista, su cónyuge, pareja permanente o un pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Estos beneficios se relacionan con la participación en el funcionamiento de los departamentos, tal como lo establece la legislación.

Es importante señalar que, aunque es obligatorio describir los posibles conflictos de interés durante el trámite y votación de esta propuesta según lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5° de 1992, modificado por la Ley 2003 del año 2019, esto no exime al Congresista de identificar otras posibles situaciones en las que pueda estar involucrado.

1. **IMPACTO FISCAL.**

Recordando la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 7 indica que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Haciendo relación a los posibles costos, se menciona que no se incurre en gastos adicionales. Asimismo, la Corte Constitucional ha indicado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

*El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público*.

Y en Sentencia C-502 de 2007 de la misma Corte, señaló que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en impedimento para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

*En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Dicho todo lo anterior, a continuación, se relacionan algunas propuestas modificatorias del texto original.

| Texto radicado al Proyecto de Ley N°200 de 2024. | Texto propuesto para primer debate  | Observaciones |
| --- | --- | --- |
| “POR MEDIO DE LA CUAL FORTALECE ~~UN~~ MARCO JURÍDICO EN BENEFICIO DE LAS TIENDAS DE BARRIO Y NEGOCIOS DE LA ECONOMÍA POPULAR” | “POR MEDIO DE LA CUAL FORTALECE **EL** MARCO JURÍDICO EN BENEFICIO DE LAS TIENDAS DE BARRIO Y NEGOCIOS DE LA ECONOMÍA POPULAR” | Se mejora la redacción del título, para un mejor entendimiento del Proyecto de Ley |

1. **PROPOSICIÓN.**

En virtud de los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de representantes, dar primer debate al proyecto de Ley 200 de 2024 Cámara *“POR MEDIO DE LA CUAL FORTALECE EL MARCO JURÍDICO EN BENEFICIO DE LAS TIENDAS DE BARRIO Y NEGOCIOS DE LA ECONOMÍA POPULAR”* con- de conformidad al texto propuesto.

Atentamente,

| **EDUARD SARMIENTO HIDALGO**Representante a la Cámara Ponente Coordinador | **ANA PAOLA GARCÍA SOTO** Representante a la Cámara Ponente Coordinador. |
| --- | --- |
| **OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN** Representante a la Cámara  | **LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS** Representante a la Cámara |
| **SANTIAGO OSORIO MARIN** Representante a la Cámara | **MIGUEL ABRAHAM POLO POLO** Representante a la Cámara |
| **ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA** Representante a la Cámara | **LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO** Representante a la Cámara |
| **MARELEN CASTILLO TORRES** Representante a la Cámara |  |

1. **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 200 DE 2024 CÁMARA *“POR MEDIO DE LA CUAL FORTALECE EL MARCO JURÍDICO EN BENEFICIO DE LAS TIENDAS DE BARRIO Y NEGOCIOS DE LA ECONOMÍA POPULAR”***

 **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA.**

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo modificar la Ley 1801 de 2016, con el propósito de fortalecer el marco jurídico en beneficio de las tiendas de barrio, pequeños emprendimientos comerciales y negocios de la economía popular en Colombia.

**ARTÍCULO 2.**  Modifíquese el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 135. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística.** Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.

2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.

3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.

4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado

B) Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico.

5. Demoler sin previa autorización o licencia.

6. Intervenir o modificar sin la licencia

7. Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación.

8. Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural.

C) Usar o destinar un inmueble a:

9. Uso diferente al permitido en los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios y demás normas urbanísticas. Se permite el desarrollo del comercio local, independientemente de si se trata de vivienda unifamiliar, bifamiliar o en propiedad horizontal siempre que se cumplan con las normas urbanísticas y regulaciones aplicables para el ejercicio de la actividad comercial.

10. Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.

11. Contravenir los usos específicos del suelo.

12. Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos.

D) Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones:

13. Destinar un lugar al interior de la construcción para guardar materiales, maquinaria, escombros o residuos y no ocupar con ellos, ni siquiera de manera temporal, el andén, las vías o espacios públicos circundantes.

14. Proveer de unidades sanitarias provisionales para el personal que labora y visita la obra y adoptar las medidas requeridas para mantenerlas aseadas, salvo que exista una solución viable, cómoda e higiénica en el área.

15. Instalar protecciones o elementos especiales en los frentes y costados de la obra y señalización, semáforos o luces nocturnas para la seguridad de quienes se movilizan por el lugar y evitar accidentes o incomodidades.

16. Limpiar las llantas de los vehículos que salen de la obra para evitar que se arroje barro o cemento en el espacio público.

17. Limpiar el material, cemento y los residuos de la obra, de manera inmediata, cuando caigan en el espacio público.

18. Retirar los andamios, barreras, escombros y residuos de cualquier clase una vez terminada la obra, cuando ésta se suspenda por más de dos (2) meses, o cuando sea necesario por seguridad de la misma.

19. Exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementos de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta ley.

20. Tomar las medidas necesarias para evitar la emisión de partículas en suspensión, provenientes de materiales de construcción, demolición o desecho, de conformidad con las leyes vigentes.

21. Aislar completamente las obras de construcción que se desarrollen aledañas a canales o fuentes de agua, para evitar la contaminación del agua con materiales e implementar las acciones de prevención y mitigación que disponga la autoridad ambiental respectiva

22. Reparar los daños o averías que en razón de la obra se realicen en el andén, las vías, espacios y redes de servicios públicos.

23. Reparar los daños, averías o perjuicios causados a bienes colindantes o cercanos.

24. Demoler, construir o reparar obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana, como también los días festivos, en zonas residenciales. (…)

**ARTÍCULO 3.** Adiciónese un parágrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

*(…)*

**PARÁGRAFO 5.** Los concejos municipales y distritales podrán adoptar el aprovechamiento económico del espacio público, para que los alcaldes puedan por medio de acto administrativo, autorizar excepcionalmente el uso de mobiliario exterior en espacio público por parte de establecimientos de comercio, siempre y cuando se garantice una franja mínima libre para la circulación peatonal en los andenes y antejardines y se cumplan las normas vigentes en materia de espacio público, urbanismo y medioambiente.

Los actos administrativos deberán delimitar las zonas, áreas, días, horarios y condiciones en que se permitirá dicho uso del espacio público."

**ARTÍCULO 4.** Adiciónese un parágrafo al artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 8.** Para la aplicación de las medidas correctivas de suspensión temporal o definitiva de actividad económica por incurrir en los comportamientos descritos en los numerales 5, 6, 12 y 16 de este artículo, los uniformados de policía o autoridades de policía que tuvieren conocimiento de la presunta infracción deberán allegar informe escrito al Inspector de Policía o autoridad competente que haga sus veces, dentro de los tres (3) días siguientes. El Inspector de Policía, una vez recibido el informe, citará al presunto infractor dentro de los diez (10) días siguientes para escucharlo en versión libre y práctica de pruebas, y decidirá mediante resolución motivada la imposición de la medida correctiva que corresponda de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Contra esta decisión procederá el recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

**ARTÍCULO 5.** Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su aprobación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

| **EDUARD SARMIENTO HIDALGO**Representante a la Cámara Ponente Coordinador | **ANA PAOLA GARCÍA SOTO** Representante a la Cámara Ponente Coordinador. |
| --- | --- |
| **OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN** Representante a la Cámara  | **LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS** Representante a la Cámara |
| **SANTIAGO OSORIO MARIN** Representante a la Cámara | **MIGUEL ABRAHAM POLO POLO** Representante a la Cámara |
| **ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA** Representante a la Cámara | **LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO** Representante a la Cámara |
| **MARELEN CASTILLO TORRES** Representante a la Cámara |  |

1. *Kantar División Worldpanel: Kantar es una de las mayores redes mundiales de investigación, consultoría e insight. Kantar es la división de gestión de la información de WPP.*  [↑](#footnote-ref-0)
2. *https://www.kantar.com/latin-america/inspiracion/retail/2022-co-todos-los-hogares-siguen visitando-tiendas-de-barrio fecha de consulta 6 de mayo de 2024.*  [↑](#footnote-ref-1)
3. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-2)
4. *https://www.fenalco.com.co/blog/gremial-4/la-tienda-de-barrio-sigue-siendo-la-joya-de-la-corona-para-los-productos-de-consumo-masivo-456.* [↑](#footnote-ref-3)
5. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-4)
6. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-5)
7. *https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/bol-micronegocios-2021.pdf.*  [↑](#footnote-ref-6)
8. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-7)
9. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-8)
10. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-9)
11. *Análisis propio: se usó el valor aproximado del PIB total de Colombia, que fue de 1.035 billones, tomando como base el valor agregado generado por los micronegocios de $54.9 billones y se realizó una regla de tres.*  [↑](#footnote-ref-10)
12. *https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/bol-micronegocios-2021.pdf* [↑](#footnote-ref-11)
13. *https://www.unidadsolidaria.gov.co/Prensa/Noticias-El%20impulso-a-la-econom%C3%ADa-popular-en-Nari%C3%B1o-avances-a-un-nuevo-sistema-econ%C3%B3mico-en-Colombia* [↑](#footnote-ref-12)
14. *Proyecto de Ley 288 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 135 y se adiciona un parágrafo al artículo 140 de la ley 1801 de 2016”* [↑](#footnote-ref-13)
15. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-14)
16. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-15)