

Bogotá D.C. Junio de 2025

Secretario

Ricardo Alfonso Alborno Barreto

Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

comision.septima@camara.gov.co

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 16-06-2025 13:54
Al Correstar C/le-Este No.: 2025EE0034498 Folio Anex 1 FA 1
ORIGEN 70000 DESPACHO DEL MINISTRO / ANA MATILDE AVENDANO AROSEMENA
DESTINO RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO / COMISION SEPTIMA CAMARA
ASUNTO RICARDO ALFONSO ALBORNOZ - C7C-CONCEPTO AL PROYECTO DE LEY NO. 450/2024
OBS

2025EE0034498



ASUNTO: Concepto al Proyecto de Ley No. 450/2024 Cámara "Por medio de la cual se regula la Economía Popular y Comunitaria, se garantiza su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones".

Honorables,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto 3571 de 20111, modificado por el Decreto 1604 de 20202, de manera atenta presenta sus consideraciones al Proyecto de Ley No. 450/2024 Cámara "Por medio de la cual se regula la Economía Popular y Comunitaria, se garantiza su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones".

Comentarios Generales sobre el proyecto de Ley:

Resulta importante resaltar que la presente iniciativa legislativa busca garantizar los derechos fundamentales de los actores de la economía popular y comunitaria, promoviendo la participación ciudadana y la descentralización a través de la creación de asambleas municipales y departamentales de la economía popular y comunitaria. Estas últimas fomentan la organización y representación de estos sectores en la toma de decisiones, en línea con lo establecido en la transformación de convergencia regional y democratización del Estado del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" y con el principio de participación comunitaria establecido en la Ley 142 de 1994.

Así mismo, la creación del Fondo Nacional para la Economía Popular y Comunitaria, propuesta en el proyecto de ley, se alinea con el eje de economía productiva para la vida y la justicia económica del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 al reconocer que la economía popular y comunitaria es fundamental para transformar el modelo productivo actual, haciéndolo más incluyente, sostenible y solidario.

Ahora bien, en lo que atañe puntualmente al sector agua y saneamiento básico, dado el alcance general del Proyecto de Ley, la Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico (GnCASB) estaría contenida en la definición de la "Economía Comunitaria". En ese mismo orden, el concepto de "Gestores Comunitarios del Agua y el Saneamiento Básico" (GrCASB) se encontraría inmerso en la definición de "Unidades Económicas Populares y Comunitarias" a la que se refiere el artículo 2 del proyecto de Ley.

Así las cosas, resulta importante mencionar que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 274¹ de la Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha venido formulando la Política de Gestión Comunitaria del Agua y en Saneamiento Básico (PGCAS), la cual está en trámite de instrumentación normativa, y contempla aspectos relacionados con:

- Mecanismos para el fortalecimiento de la GnCASB.
- Gestión de información.
- Aspectos regulatorios y, de inspección, control y vigilancia aplicables a los GrCASB.
- Mecanismos de fomento como subsidios a la demanda (subsidio comunitario a los suscriptores de los estratos 1 y 2) y a la oferta (apoyo financiero para la generación o mejora de infraestructura).

Esta política pública se han venido construyendo a partir de jornadas de trabajo con diferentes actores comunitarios, con el fin de abarcar ampliamente sus múltiples puntos de vista. Entre los actores comunitarios que han participado se encuentra la Confederación Nacional de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento de Colombia - COCSASCOI y la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, a partir de los cuales se han recogido valiosos aportes.

¹ "ARTÍCULO 274. GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO. La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:

1. Las comunidades organizadas, no estarán sujetas a la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio de que trata el Decreto 427 de 1996, o la norma que la modifique o sustituya, y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario. El Gobierno nacional reglamentará los criterios diferenciales que determinen los gestores comunitarios beneficiarios de la medida.

2. Para efectos del cobro de la tarifa del servicio de energía eléctrica, los inmuebles destinados a la operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado por parte de estos gestores comunitarios que ofrecen sus servicios en área rural o urbana no serán sujeto de contribución, recibiendo el mismo tratamiento que los inmuebles residenciales estrato 4 o su equivalente. El Gobierno nacional reglamentará los criterios diferenciales para determinar los gestores comunitarios beneficiarios de la medida.

3. Para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo, podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios por parte de los municipios o distritos y se diseñará un mecanismo especial de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento.

4. Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua con caudales inferiores a 1,0 litros por segundo (lps), no requerirán concesión de aguas; sin embargo, deberán inscribirse en el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico. Para esta excepción, se deben cumplir las siguientes condiciones: El uso del agua será exclusivamente para consumo humano en comunidades organizadas localizadas en el área urbana y, en el caso de las ubicadas en área rural, el uso será exclusivo para la subsistencia de la familia rural, siempre y cuando la fuente de abastecimiento no se encuentre declarada en agotamiento o en proceso de reglamentación.

Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua para uso doméstico con caudales entre 1,0 lps y 4,0 lps, no requerirán presentar el Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua -PUEAA-, como tampoco la autorización sanitaria como prerrequisito para el otorgamiento de la respectiva concesión.

5. Los proyectos de reúso de aguas provenientes de sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas que cumplan con los criterios de calidad vigentes para el uso en actividades agrícolas e industriales, no requerirán de concesión de aguas.

6. Los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, sus instituciones de gobierno o aquellas que ellos creen para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico serán susceptibles de los mismos beneficios establecidos para las comunidades organizadas en el presente artículo."

En este sentido, reiteramos el compromiso y la disposición del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en trabajar conjuntamente en la construcción de esta iniciativa y, particularmente, en el fortalecimiento de la economía popular y comunitaria dada su indiscutible importancia en el fortalecimiento de los diferentes sectores de la economía colombiana.

Comentarios sobre el articulado

A continuación, se exponen los comentarios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en relación con: (i) el trámite de la iniciativa legislativa; (ii) las funciones de la Asamblea Nacional; y (iii) la necesidad de armonizar las disposiciones propuestas con normas vigentes de la Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Artículo 5:

"ARTÍCULO 5. PLANEACIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR. A partir de la promulgación de la presente Ley las entidades territoriales deberán incluir de forma obligatoria en sus planes de desarrollo a nivel nacional, departamental, distrital y municipal objetivos, metas y programas que garanticen el fortalecimiento de la economía popular en los territorios urbanos y rurales"

Sin embargo, esta disposición podría vulnerar el principio de reserva de ley orgánica, ya que implica la inclusión obligatoria de contenidos específicos en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, así como la asignación de competencias a entidades territoriales. De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, corresponde exclusivamente a la ley orgánica regular la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, así como la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Adicionalmente, esta disposición puede comprometer la autonomía de las entidades territoriales (artículo 287 de la Constitución), al condicionar la formulación de sus planes de desarrollo a un enfoque impuesto desde el nivel central. La autonomía territorial implica, entre otras cosas, la capacidad de autorregularse en materia de planificación y asignación de recursos, dentro del marco constitucional y legal.

Por lo tanto, se sugiere que el artículo 5 sea reformulado en el sentido que, en lugar de imponer obligaciones, promueva la orientación o invitación a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía y competencias, incluyan estrategias de apoyo a la economía popular y comunitaria. Asimismo, cualquier asignación concreta de competencias debería tramitarse mediante una ley orgánica, o remitirse expresamente a las normas que ya rigen en materia de ordenamiento territorial y planeación.

Artículo 8:

"ARTÍCULO 8. 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 en cada departamento, municipio, y nación, conformadas de manera autónoma y simétrica por las Organizaciones, Unidades económicas, y actores de la Economía Popular y Comunitaria y sus representantes delegados.

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

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

Parágrafo 3. La Asamblea Nacional delegará dos representantes departamentales al Consejo Nacional de Economía Popular 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 economía popular y comunitaria podrá ser ampliado siempre en número impar de acuerdo con criterios de necesidad, representatividad sectorial, representatividad territorial entre otros.

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

Parágrafo 5. Las decisiones tomadas por la Asamblea Nacional, tendrán carácter vinculante y sus propuestas serán estudiadas y debatidas por el Consejo Nacional de Economía Popular."

Al respecto, resulta indispensable que el artículo 8 establezca con mayor claridad las funciones asignadas a las asambleas municipales, departamentales y nacionales de la economía popular y comunitaria. La ausencia de una definición precisa sobre las competencias y responsabilidades de cada una de estas instancias podría dar lugar a vacíos normativos, confusión en su implementación y una pérdida efectiva del valor participativo que estas estructuras pretenden ofrecer. La falta de claridad sobre su papel dentro del sistema puede convertirlas en figuras sin incidencia real.

Para evitar esto, se sugiere que el articulado delimite sus atribuciones en términos de: (i) alcance en la formulación de propuestas, (ii) interlocución con el Estado, y (iii) mecanismos de articulación entre niveles territoriales.

Así mismo, se sugiere que la gestión comunitaria constituya uno de los ejes temáticos de la agenda de la Asamblea Nacional. Este enfoque no solo reconoce la existencia de formas colectivas de producción, comercialización y consumo -como asociaciones campesinas, cooperativas, empresas comunitarias y redes solidarias- sino que también reafirma el valor de lo comunitario como una expresión de autonomía territorial, participación social y sostenibilidad económica.

Incorporar la gestión comunitaria como un eje transversal de la Asamblea permitirá construir una economía popular que no se limite únicamente a generar ingresos individuales, sino que promueva modelos colectivos de bienestar, redistribución y organización social, reconociendo su especial importancia en territorios rurales, étnicos y periféricos del país.

Por lo tanto, se recomienda modificar el artículo 8 para garantizar incluir las funciones de la Asamblea y que, entre sus funciones y líneas de trabajo, se incluya explícitamente el fortalecimiento, visibilización y promoción de la gestión comunitaria. Esto, con el propósito de que también las organizaciones (redes, federaciones, asociaciones, entre otras) que agrupan a nivel nacional a los Gestores Comunitarios del agua y el saneamiento básico, tengan asiento en la Asamblea Nacional.

Esta inclusión no solo amplía el alcance y representatividad de la asamblea, sino que también contribuye al cumplimiento de los principios de diversidad, equidad y participación que fundamentan el proyecto de ley.

Artículo: 20:

Vale la pena señalar que el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 señala:

"ARTÍCULO 100. PARTICIPACIÓN EN CONTRATACIÓN Y COMPRAS PÚBLICAS MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES. Las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público Populares y podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, 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.

El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el presente artículo".

Este artículo ya se encuentra reglamentado mediante el Decreto 0874 de 08 de julio de 2024, "Por el cual se adiciona el Título 16 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones Público-Populares". En este sentido, con el fin de evitar duplicidad o

confusión con el contenido antes citados, respetuosamente solicitamos omitir el artículo propuesto.

Adicionalmente, con la figura contractual denominada "Asociaciones Público-Populares" que incluiría una nueva causal de contratación directa hasta la mínima cuantía para que las entidades estatales contraten a las organizaciones de Economía Popular y Comunitaria (EP y C), para, entre otros objetivos satisfacer "(...) la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda (...)" no es claro el alcance de la expresión "adquisición de bienes y servicios relacionados con ... cultura, infraestructura productiva local ... suministro de bienes y servicios, ... economía del cuidado "

Artículo 25:

"ARTÍCULO 25 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."

Al respecto, aunque el artículo 2.1.10.1.1.4.2 del Decreto 1077 de 2015, y el artículo 12 de la Resolución 536 de 2020 contempla la posible concurrencia entre los recursos del SFVR con aportes económicos solidarios en Organizaciones Populares de Vivienda (previa disponibilidad presupuestal certificada por el Representante Legal y el Revisor Fiscal de la respectiva entidad aportante), deberá tenerse en cuenta, dada la naturaleza jurídica de las OPV (DECRETO 2391 DE 1989: "(...) entidades sin ánimo de lucro cuyo sistema financiero sea de economía solidaria y tengan por objeto el desarrollo de programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria") el mecanismo de separación de sus actividades de aquellas que ejercerían las organizaciones de Economía Popular y Comunitaria ("forma de organización económica, productiva, ambiental, social y cultural conformada por las actividades, los oficios 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 cualquier sector económico, para satisfacer necesidades") la cual puede presentar una vocación mercantil, y en consecuencia un ánimo de lucro.

Dicho alcance, de ser sancionada y promulgada como Ley de la República, involucraría en el marco de la reglamentación, que se defina la forma en la cual una EP y C podría

formar parte de una OPV, y gestionar proyectos de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda.

Adicionalmente, se sugiere incluir la Frase "Previo Cumplimiento de requisitos de los programas de vivienda" En la parte Final del Documento.

Artículo 27:

En razón a lo dispuesto en el artículo 227 de la ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, este Ministerio se encuentra próximo a expedir el instrumento normativo contentivo del Programa Basura Cero, el cual

"determinará los aspectos regulatorios, de supervisión y control, y las inversiones requeridas para avanzar en la eliminación del enterramiento hacia la implementación de parques tecnológicos y ambientales, de tratamiento y valorización de residuos, promoción del desarrollo tecnológico, conservación del ambiente y mitigación del cambio climático; definirá un plan estratégico para el cierre definitivo de los botaderos a cielo abierto y las celdas transitorias, promoviendo soluciones que prioricen el tratamiento y aprovechamiento de residuos; e impulsará la economía circular".

En este sentido, respetuosamente solicitamos omitir la referencia a los Programas de Reciclaje del artículo 27 propuesto.

Artículo 37:

ARTÍCULO 37. RECONOCIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO COMO ESPACIO SOCIAL. El Ministerio de vivienda en conjunto con los entes territoriales, permitirán a las trabajadoras y los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria ejercer su actividad económica en el espacio público, bajo los parámetros estipulados en la Ley 1988 de 2019 y en los planes de desarrollo promoviendo la organización, el orden en la división de espacios, la asignación de lugares y la recolección y el estricto cumplimiento de la normatividad ambiental y disposición de residuos, garantizando los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público.

a) El marco normativo se orientará y regirá por la autonomía, la equidad, la participación efectiva y la sostenibilidad económica.

b) Para tal fin, se crearán comités de autorregulación compuestos por representantes elegidos democráticamente por las y los trabajadores de la Economía Popular en cada área específica, quienes serán responsables de la planificación, organización y supervisión de las actividades en el espacio público en coordinación con las entidades territoriales, según corresponda, designadas para el acompañamiento y la secretaría técnica.

c) Cada comité establecerá criterios transparentes y equitativos para la autorregulación, tomando en cuenta las particularidades del sector. Los criterios incluirán, pero no se limitarán a la antigüedad en el área, tipo de productos y servicios ofertados, además de las necesidades específicas de cada trabajador.

d) Esta disposición se aplica a todos los trabajadores de la economía popular que realicen sus actividades en espacios públicos dentro del territorio colombiano.

Parágrafo. Se establece la participación activa de las y los trabajadores de la Economía Popular, en la gestión y utilización del espacio público de bienes de interés patrimonial. Ello aplica para aquellos oficios relacionados con actividades tradicionales como venta de artesanías, presentaciones artísticas musicales, teatrales, tradicionales, entre otras.

Este artículo plantea el reconocimiento del espacio público como un espacio social, lo que se traduciría en que el MVCT, en conjunto con las entidades territoriales "permitirán a las trabajadoras y los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria ejercer su actividad económica en el espacio público". Esto en principio desconocería las competencias en materia de ordenamiento del territorio que les corresponde a las entidades territoriales, pero además podría pasar por alto el que ya la Ley 1988 de 2019 (citada por el artículo en comento) puso "en cabeza del Ministerio del Trabajo y el Ministerio del Interior serán las entidades encargadas de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales" con el seguimiento técnico del DNP.

La Ley mencionada ya tiene como bases (que se cruzan con el contenido del P.L.) el disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público, establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de esta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas, implementando alternativas de trabajo formal para vendedores ambulantes, desarrollar programas de capacitación a vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y fomentar proyectos productivos para los vendedores informales, entre otros.

Es decir, dicho artículo deberá ser objeto de reglamentación legal, la cual está en términos de política pública en cabeza de otros ministerios, y que involucra conciliar los propósitos legales ya existentes en materia de espacio público, y presencia de personas con distintas ocupaciones y oficios que serían considerados a partir del P.L. como organizaciones de Economía Popular y Comunitaria.


**Aydee Marquez Marsiglia
Bello**
Viceministra de Vivienda
Ministerio de Vivienda, Ciudad y
Territorio


**Edward Steven Libreros
Mamby**
Viceministro de Agua y
Saneamiento Básico
Ministerio de Vivienda, Ciudad y
Territorio

Elaboró:

Sergio Rodríguez
Contratista DPR 

Luis Hernández
Contratista DPR 

Revisó:

Daniela Amaya Castro
Contratista DPR 

Gladys Lucia Daza Monroy

Aprobó:

Edna Margarita Gómez
Contratista DPR 

Luis Hair Dueñas Gómez
Subdirector SDPUT 



Ministerio de
Vivienda, Ciudad y Territorio

Tania García
Contratista DPR 

Ximena Monroy Mora
Contratista SPAT 

Guillermo Palacios 
Contratista DIVIS

Subdirectora de Promoción y Apoyo
Técnico

Hernan Rodríguez Cervantes
Contratista SPDUT 

Juliana Toro 
Asesora Despacho Viceministra

Claudia Andrea Ramírez Montilla
Directora DEUT 

Rosa Elena Espitia 
Directora (E)
DIVIS