

Bogotá D.C., mayo de 2026

Doctor,

**Jaime Luis Lacouture Peñaloza**  
Secretario General  
Congreso de la República  
[secretariageneral@senado.gov.co](mailto:secretariageneral@senado.gov.co)  
[jaime.lacouture@camara.gov.co](mailto:jaime.lacouture@camara.gov.co)

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 28-05-2026 16:00  
Al Contestar Cite Este No.: 2026EE0031833 Fol:5 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 71000 DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE VIVIENDA  
DESTINO JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
ASUNTO CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY NO. 450 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE  
OBS

2026EE0031833



**ASUNTO:** CONCEPTO DEL PROYECTO DE LEY No. 450 de 2024 CÁMARA "*Por medio de la cual se reconoce, fortalece, promueve y fomenta la economía popular y comunitaria, se garantiza su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones*".

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020, de manera atenta presenta sus consideraciones al Proyecto de Ley No. 450 de 2024 – Cámara "*Por medio de la cual se reconoce, fortalece, promueve y fomenta la economía popular y comunitaria, se garantiza su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones*" en los siguientes términos:

En primer lugar, es pertinente mencionar que es competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –en adelante, el Ministerio– la formulación de políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de la vivienda urbana y rural, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, así como los instrumentos normativos para su implementación. De esta manera, se considera importante manifestar que:

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

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.

## II. CONSIDERACIONES AL ARTICULADO

**"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"**

De acuerdo con lo anterior, se considera que 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 5º 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. MESAS MUNICIPALES, DEPARTAMENTALES Y NACIONAL DE LA ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA. Las Mesas serán instancias de participación, concertación, seguimiento y propuesta de políticas públicas de Economía Popular y Comunitaria. Tendrán como funciones:**

- a) **Proponer lineamientos de política pública.**
- b) **Realizar seguimiento y evaluación de la implementación de la Ley.**
- c) **Formular recomendaciones al CNEP.**
- d) **Actuar como canal de comunicación entre los actores de base y los gobiernos nacional y territoriales.**

**Parágrafo 1. Las Mesas 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 2. Las Mesas 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) representante a la Asamblea Nacional, la cual se realizará una vez al año en el segundo semestre.**

**Parágrafo 3. Las y los representantes serán elegidos mediante procesos democráticos definidos por cada Mesa, garantizando criterios de paridad de género e inclusión.**

**Parágrafo 4. 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 5. Las decisiones tomadas por la Mesa Nacional, tendrán carácter vinculante y sus propuestas serán estudiadas y debatidas por el CNEP."**

Se evidencia que el texto propuesto para segundo debate refleja una evolución sustancial hacia la seguridad jurídica y la eficacia administrativa. El tránsito terminológico y conceptual de "Asambleas" a "Mesas de Participación y Concertación" es un acierto técnico fundamental en el que se despoja a la estructura de una rigidez asamblearia que podría derivar en dispersión política, para convertirla en un espacio de gobernanza colaborativa y diálogo técnico. Este nuevo enfoque de "Mesa" permite una interlocución mucho más ágil y directa con el Estado, facilitando que las necesidades de la economía popular se traduzcan en acuerdos operativos y no solo

en deliberaciones abstractas, lo cual garantiza una incidencia real en la construcción del hábitat y el territorio.

**"ARTÍCULO 20. 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, comunitaria o solidaria, 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 adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda, vías, cultura, infraestructura productiva local, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, economía ambiental y actividades agropecuarias, agroindustriales e industriales."**

Teniendo en cuenta lo anterior, 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 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 artículo.

***"ARTÍCULO 38. Reconocimiento del espacio público como espacio social. Las autoridades distritales y municipales responsables del manejo, administración y sostenibilidad del espacio público reconocerán el espacio público social como un bien común y colectivo. En este sentido, se permitirá a las trabajadoras y los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria ejercer sus actividades económicas en el espacio público social, de acuerdo con los lineamientos de la Ley 1988 de 2019, promoviendo la organización comunitaria, el orden en la asignación y distribución de espacios, la autorregulación, la recolección de residuos y el estricto cumplimiento de la normatividad ambiental, así como la adecuada disposición de desechos sólidos."***

Sobre el artículo transcrito se considera necesario precisar que el ejercicio de actividades económicas en el espacio público —incluidas aquellas desarrolladas por los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria— no constituye un derecho absoluto, sino un interés legítimo que debe armonizarse con la protección del espacio público y la prevalencia del interés general. En este sentido, si bien el Congreso de la República puede establecer lineamientos generales, no puede sustituir la competencia de los municipios y distritos para definir cómo, dónde y en qué condiciones se autoriza el aprovechamiento económico del espacio público. Así mismo, la Ley 1988 de 2019 no consagra un aprovechamiento irrestricto del mismo.

Por lo anterior, resulta necesario que el artículo precise expresamente que dicha habilitación se encuentra sujeta a procesos de caracterización, a la regulación local y a los planes, permisos y decisiones adoptadas por la autoridad territorial competente.

En cuanto al "espacio público social", es preciso señalar que este concepto no cuenta con una definición establecida en el marco normativo de ordenamiento territorial, por lo que su incorporación sin una delimitación legal previa puede generar ambigüedad normativa, dificultades en su aplicación y potenciales conflictos con los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes.

Finalmente, en el marco del análisis realizado, no se evidencia impacto fiscal para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en tanto lo dispuesto en el artículo 38 del proyecto de ley no compromete acciones, competencias adicionales ni asignaciones presupuestales a cargo de esta entidad.

Así las cosas, en los términos expuestos se da respuesta a su petición, quedando a su disposición para atender cualquier inquietud adicional, la cual, podrá ser radicada en la oficina de correspondencia de este Ministerio, ubicada en la Calle 17 No. 9 - 36, Piso 3, de la ciudad de Bogotá D.C o al correo electrónico [correspondencia@minvivienda.gov.co](mailto:correspondencia@minvivienda.gov.co).


Cordialmente,

**AYDEE MARQUEZA MARSIGLIA BELLO**

Viceministra de Vivienda

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio


**Elaboró:**


Dailin Díaz Vanegas   
Contratista  
Viceministerio de Vivienda

J. Zorro   
Contratista  
SPDUT


C. Camacho   
Contratista  
SPDUT

**Revisó:**

Josefina Acevedo Ríos   
Contratista  
Viceministerio de Vivienda

M. Castro   
Contratista  
SPDUT

**Aprobó:**

Claudia A. Ramírez   
Directora  
DEUT