



Bogotá D.C., Colombia, 15 de abril de 2025

## **ASUNTO: CONCEPTO TÉCNICO VIABILIDAD DOCUMENTO CONPES ECONOMÍA POPULAR**

### **1. Introducción**

El presente documento tiene el objetivo de presentar las consideraciones técnicas efectuadas por la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo, de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, respecto de la viabilidad de la elaboración de un documento CONPES de Economía Popular.

### **2. Contextualización y antecedentes**

#### **2.1. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)<sup>1</sup>**

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958 como la máxima autoridad de planeación. De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 627 de 1974 *"Por el cual se reestructura el Consejo Nacional de Política Económica Social y el Departamento Nacional de Planeación"*, el CONPES *"es el organismo asesor principal del Gobierno en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país"*, para lo cual coordina y orienta a los organismos encargados de dirigir económica y socialmente en el Gobierno<sup>2</sup>, mediante el *"estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión"*<sup>3</sup>.

Ahora bien, es menester señalar que de conformidad con el artículo 4 del Decreto 627 de 1974, la Secretaría Ejecutiva del CONPES *"será desempeñada por el Departamento Nacional de Planeación"*, en virtud de lo cual *"los documentos de que conozca el Consejo deberán ser presentados por conducto de esta Secretaría"*. Así las cosas, en su calidad de Secretaría Técnica del CONPES, el DNP ejerce las siguientes funciones:

1. Presentar, para su estudio y aprobación, la programación macroeconómica anual.

<sup>1</sup> A continuación se enlista la normatividad vigente en materia de CONPES: 1) Decreto 627 de 1974; 2) Decreto 2132 de 1992; 3) Ley 152 de 1994; 4) Decreto 2500 de 2005; 5) Decreto 2148 de 2009; 6) Decreto 3517 de 2009; y 7) Decreto 4487 de 2009.

<sup>2</sup> Presidencia de la República. (1974). Decreto 627 de 1974. Artículo 2, numeral 1.

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2024). Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Disponible en <https://www.dnp.gov.co/conpes/Paginas/default.aspx>.



## Trabajo

2. Someter a su consideración el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos señalados en la Ley orgánica del Plan.
3. Presentar, para su aprobación, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional.
4. Presentar, para su análisis, estudios sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno nacional.
5. Someter, para su estudio y aprobación, las bases y criterios de la inversión pública.
6. Presentar, para su estudio y aprobación, el plan financiero del sector público.
7. Presentar, para su estudio y aprobación, el plan operativo anual de inversiones.
8. Presentar, para su estudio y aprobación, el programa de desembolsos de crédito externo del sector público.
9. Preparar y someter a su consideración los conceptos relacionados con la celebración de los contratos de empréstito de la nación o de las entidades públicas, en los términos previstos por las disposiciones legales vigentes.
10. Preparar y someter a su consideración los conceptos relacionados con el otorgamiento de garantías por parte de la nación a los contratos de crédito interno o externo de las entidades públicas, en los términos previstos por las disposiciones legales vigentes.
11. Presentar, para su estudio y aprobación, el monto y distribución de las utilidades y los superávits de las entidades descentralizadas.
12. Prestar el apoyo requerido por el CONPES en todas las demás actuaciones y funciones de su competencia<sup>4</sup>.

Adicionalmente y, de conformidad con lo dispuesto por en el Decreto 2148 de 2009, el CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y se encuentra conformado como miembros permanentes, con derecho a voz y voto, el Vicepresidente de la República, la totalidad de Ministros y Ministras, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias.

### **2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y su especial enfoque en el reconocimiento e impulso de la Economía Popular y Comunitaria**

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, expedido mediante la Ley 2294 de 2023, tiene el propósito de:

(...) sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato

<sup>4</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2024). Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Disponible en <https://www.dnp.gov.co/conpes/Paginas/default.aspx>.



social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza<sup>5</sup>.

Para ello, el PND establece en su artículo 3º cinco (5) ejes de transformación, que son:

- Ordenamiento del territorio alrededor del agua.
- Seguridad humana y justicia social.
- Derecho humano a la alimentación.
- Transformación productiva, internacionalización y acción climática.
- Convergencia regional.

Así las cosas, en el marco de la Ley 2294 de 2023 que adoptó el PND y el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo que hace parte integral de la precitada Ley de acuerdo con su artículo 2 y lo dispuesto en la Ley 300 de 1996, se presta una especial atención a la economía popular y comunitaria al establecer que el Gobierno nacional la reconocerá e impulsará<sup>6</sup>. De acuerdo con el PND, la economía popular y comunitaria (EP):

(...) se refiere a los oficios y ocupaciones los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticos y comunitarios) desarrollados por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económica, u organizados de manera asociativa<sup>7</sup>.

Ahora bien, para lograr el reconocimiento e impulso de la economía popular y comunitaria, es dable resaltar que, en el marco del eje de seguridad humana y justicia social del PND se establecieron once (11) indicadores de primer nivel y tres (3) catalizadores.

En la tabla a continuación se consignan los indicadores de primer nivel establecidos para el eje de seguridad humana y justicia social<sup>8</sup>:

<sup>5</sup> Congreso de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023 "Por el (sic) cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

<sup>6</sup> Gobierno de Colombia. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Pg. 117.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Gobierno de Colombia. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Pg. 62.

| Indicador  | Línea base              | Meta cuatrienio |
|--|-------------------------|-----------------|
| Incidencia de pobreza multidimensional   | 16,0 (2021)             | (9,5-11,5)      |
| Accesos a internet en el país  | 38.335.394 (2021)       | 71.400.000      |
| Tasa de cobertura en educación superior  | 53,94 % (2021)          | 62 %            |
| Variación anual de los ingresos de los micronegocios de la economía popular atendidos  | -                       | 6 %             |
| Tasa de formalidad laboral   | 40,9 % (2021)           | 42,5 %          |
| Tasa de solución de problemas, conflictos y disputas   | 26,2 5% (2020)          | 27,25 %         |
| Razón de mortalidad materna a 42 días (por cada 100.000 nacidos vivos)   | 83,2 (2021)             | 32              |
| Promedio de horas semanales de mujeres jefas de hogar dedicadas a cuidar niños, niñas, adultos mayores o personas con discapacidad | 22 horas (2021)         | 19 horas        |
| Fallecidos en siniestros viales  | 7.238 fallecidos (2021) | 5.723           |
| Tasa de homicidio intencional (por 100.000 personas)   | 25,9 (2022)             | 24,4            |
| Incidencia de la pobreza monetaria   | 39,3 % (2021)           | 35,5 %          |

Adicionalmente, para cumplir con la transformación encaminada a que el país pueda ofrecerle a cada individuo la posibilidad de ampliar el espacio de sus capacidades, se contemplaron los siguientes catalizadores:

1. **Habilitadores que potencian la Seguridad humana.** Se definen como el conjunto de elementos estructurales para la garantía de los derechos fundamentales, la superación de privaciones y el desarrollo las capacidades de los individuos y las comunidades. Estos habilitadores constituyen un prerrequisito para el bienestar social, económico, cultural, ambiental y político de la población. En la consolidación de habilitadores se priorizará: (a) Un sistema de protección social universal y adaptativo que dé respuesta oportuna a los riesgos sociales, económicos y ambientales; (b) la infraestructura física y de datos para el buen vivir; (c) la protección de la vida y el control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias; y (d) la justicia para el cambio social con democratización del Estado y la garantía de derechos y libertades.

2. **Superación de privaciones básicas.** Las poblaciones más pobres deben contar con las capacidades básicas, de manera que superen las principales privaciones, y tengan garantías para el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad. Este propósito se logra a través de una atención integral e intersectorial enfocada hacia: (a) garantizar el acceso efectivo a servicios esenciales de salud, educación y agua; (b) promover la conectividad digital que permita la superación de privaciones y el desarrollo de las capacidades de las personas a lo largo de su vida a través del acceso, uso y apropiación de las TIC.



## Trabajo

3. Expansión de las capacidades. Se entiende como la posibilidad de llevar a cabo el plan de vida que los individuos y comunidades consideran valioso a partir de la ampliación del espacio de capacidades. Se implementarán los mecanismos que le permitan a los individuos: (a) gozar de buena salud física, mental y social; (b) garantizar el cuidado en función de la autonomía y los derechos de las personas; (c) acceder a la educación posmedia de calidad y pertinente; (d) tener seguridad y autonomía económica gracias a estrategias de reconversión laboral. Para promover la inclusión productiva, se potenciará la economía popular y cooperativa, así como otras iniciativas productivas de la ciudadanía.

Para cada uno de estos tres catalizadores, se establecen unas acciones específicas a desarrollar. En ese sentido, es importante resaltar que en el primer catalizador del eje de transformación humana y justicia social, relacionado con los habilitadores<sup>9</sup> que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar, se contempla el capítulo de Sistema de protección social universal y adaptativo (capítulo 1), que incluye 9 acciones, a saber:

- Programa de renta ciudadana.
- Estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza.
- Protección económica en la vejez y envejecimiento saludable.
- Esquema de protección al desempleo.
- Seguridad y protección social en la economía popular y comunitaria.
- Sistema Nacional de Igualdad y Equidad (SNIE).
- Hacia la declaración universal de ingresos y consolidación del registro social de hogares.
- Protección integral de la población habitante de calle y en riesgo de habitanza de calle.
- Superación de Situación de Vulnerabilidad para la reparación efectiva e integral de la población víctima del conflicto.

En este sentido, es importante mencionar que en el tercer catalizador, consistente a la expansión de las capacidades para aumentar y mejorar las oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida, se contempla todo un capítulo (capítulo 7) encaminado al fortalecimiento e impulso de la economía popular y comunitaria, que incluye 7 acciones, a saber:

<sup>9</sup> "Los habilitadores son el conjunto de elementos estructurales que contribuyen a garantizar los derechos fundamentales, la superación de privaciones y el desarrollo de las capacidades de los individuos y las comunidades. Estos habilitadores permiten disponer de un entorno en donde predomine la legitimidad, la transparencia y la integridad. Contribuyen a tener un ecosistema digital confiable y seguro en el cual se puedan desarrollar actividades sociales y económicas". Gobierno de Colombia. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "*Colombia Potencial Mundial de la Vida*". Pg. 67.



- Política pública para la economía popular (EP).
- Sostenibilidad y crecimiento de las unidades económicas y formas de asociatividad de la EP.
- Fomento y fortalecimiento a la comercialización, los circuitos cortos y los mercados locales de la EP.
- Apoyos para la formación, financiamiento y sostenibilidad de las unidades económicas de la EP.
- Economía popular en el campo colombiano.
- Consolidar la productividad y sostenibilidad del sector.
- Asociatividad solidaria para la paz.

### 3. Avances del Ministerio del Trabajo de cara a las transformaciones del PND

Ahora bien, en relación con la misionalidad del sector trabajo, es importante resaltar que se han adelantado planes, programas y políticas encaminadas a cumplir con las transformaciones que se plantean en el PND, las cuales se evidencian en la tabla a continuación:

**Comentado [NH1]:** Faltaría complementar con información de SENA, Colpensiones, Unidad Solidaria y SPE.

| Eje                                     | Catalizador  | Capítulo  | Acción  | Avance   |
|---|--|---|---|--|
| Transformación humana y justicia social | 1. Habilitadores que potencian la Seguridad humana | Sistema de protección social universal y adaptativo | Protección económica en la vejez y envejecimiento saludable         | Expedición de la Ley 2381 del 16 de junio de 2024 "por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones". |
|   |  |   | Esquema de protección al desempleo                                  | Proyecto de Decreto por medio del cual se modifica el mecanismo de protección al cesante.  |
|   |  |   | Seguridad y protección social en la economía popular y comunitaria. | 1. Decreto 1527 del 19 de diciembre de 2024 "Por el cual se adiciona el Título 2 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 Único   |

**Ministerio del Trabajo**  
**Sede administrativa**  
**Dirección:** Carrera 7 No. 31-10  
**Pisos:** 3, 5, 8, 9, 10, 12, 17, 18, 19, 20, 21,22,23,24 y 25  
**Conmutador:** (601) 5185830  
Bogotá

**Atención presencial**  
Con cita previa en cada Dirección Territorial o Inspección Municipal del Trabajo.

**Línea nacional gratuita, desde teléfono fijo:**  
018000 112518  
**www.mintrabajo.gov.co**

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  |  | Reglamentario del Sector Trabajo, y se adopta la Política Pública de Trabajo Digno y Decente”<br>2. Proyecto de Decreto por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 2268 de 2022 sobre Mecanismos de Protección a la Pesca Artesanal y se dictan otras disposiciones.<br>COMPLEMENTAR SISTEMA NACIONAL DE CUIDADO |
|  |  |  |  |   |
|  |  |  |  |   |
|  |  |  |  |   |

En este sentido, en relación con mediante la Ley 2381 de 2024

, y en el cual se establece que el Gobierno nacional reconocerá e impulsará la Economía Popular<sup>10</sup> y:

(...) gestionará el acceso a trabajos asalariados de los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria, mediante acciones que promuevan: (i) la movilidad laboral; (ii) la formación en el trabajo, la certificación de competencias y el acceso a la educación en todos los niveles; y (iii) la promoción de pactos por el empleo con el sector privado<sup>11</sup>.

#### 4.

<sup>10</sup> Gobierno de Colombia. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencial Mundial de la Vida". Pg. 117.

<sup>11</sup> Ibidem. Pg. 71.



## 5. Sobre la viabilidad de la elaboración de un documento CONPES de Economía Popular

| Funcionario/Contratista  | Nombre                        | Cargo       | Firma |
|--|-------------------------------|-------------|-------|
| Proyectado por:  | Natalia Andrea Herrera Gálvez | Contratista |       |
| Revisado por:  |                               |             |       |
| Aprobado por:  |                               |             |       |
| Declaramos que el documento ha sido elaborado y revisado conforme a las normas y disposiciones legales vigentes, y que su contenido refleja fielmente los criterios jurídicos y técnicos aplicables. |                               |             |       |