



**MEMORANDO**

Bogotá D.C.

**PARA:** Lorena Torres Bocanegra, Directora de Asuntos Legislativos.

**DE:** Yolima Herrera Martínez, Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Concepto jurídico sobre Proyecto de Ley No. 308 de 2022 Cámara. *“Por medio de la cual se fortalecen las economías populares y comunitarias campesinas a través de la autorización al Estado a crear sociedades de economía mixta con Juntas de Acción Comunal, se modifica la Ley 2166 de 2021, y se fortalecen las capacidades de las juntas de acción comunal en municipios de 4, 5 y 6 categoría”.*

Cordial saludo doctora Lorena,

En atención al tema del asunto, en el que se solicita concepto jurídico sobre el proyecto de ley No. 308 de 2022 de Cámara *“Por medio de la cual se fortalecen las economías populares y comunitarias campesinas a través de la autorización al Estado a crear sociedades de economía mixta con Juntas de Acción Comunal, se modifica la Ley 2166 de 2021, y se fortalecen las capacidades de las juntas de acción comunal en municipios de 4, 5 y 6 categoría”*, esta Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, en cumplimiento de las funciones atribuidas en el numeral 8º del artículo 10 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el artículo 5 del Decreto 1140 de 2018, sin perjuicio de la competencia de la Secretaria jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, procede a emitir el concepto jurídico solicitado, en los siguientes términos:

**1. ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONTENIDO DEL TEXTO EN REVISIÓN (Para primer debate).**

El proyecto de ley en revisión está compuesto de 10 artículos y tiene por objeto según el artículo primero, el fortalecimiento del campesinado, autorizando la creación de sociedades de economía mixta entre juntas de acción comunal y el Estado. Las disposiciones de este proyecto de ley buscan autorizar la creación de sociedades de economía mixta con las juntas de acción comunal incluyendo las de creación municipal y departamental, ampliando su capacidad de contratación implementando incentivos en materia de contratación estatal. De igual forma, se busca otorgar competencias adicionales a las juntas de acción comunal en municipios de 4,5 y 6 categoría para participar con voz en los Concejos Municipales cuando se debatan proyectos de acuerdo municipal que versen sobre desarrollo territorial, agrícola y agropecuario.

El contenido, estructura y organización del proyecto de ley en estudio es el que se plasma mediante el cuadro anexo, para primer debate y para mejor comprensión, así:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS OAJ - MININTERIOR
Proyecto de Ley No. 308 de 2022 Cámara. <i>“Por medio de la cual se fortalecen las</i>	De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 489 de 1998, las sociedades de economía



<p>economías populares y comunitarias campesinas a través de la autorización al Estado a crear sociedades de economía mixta con Juntas de Acción Comunal, se modifica la Ley 2166 de 2021, y se fortalecen las capacidades de las juntas de acción comunal en municipios de 4, 5 y 6 categoría”.</p>	<p>mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos como sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.</p> <p>Así mismo, el artículo 461 del Código de Comercio, establece que las sociedades de economía mixta son sociedades comerciales que se constituyen con aportes estatales y de capital privado.</p> <p>Por su parte, la Junta de Acción Comunal según el literal a) del artículo 8 de la Ley 743 de 2022 es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar por el desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.</p> <p>En este sentido, como lo aclara la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior en memorando con radicado 2023-3-003303-004048 Id: 72961 del 31 de enero de 2023 enviado a esta Oficina Asesora Jurídica, se vislumbra la improcedencia del proyecto de ley que se pretende presentar a debate al Congreso de la República, por considerar que las Juntas de Acción Comunal dada su naturaleza jurídica no tienen la finalidad de lucro, por el contrario, el legislador las consagró como un organismo de acción comunal sin ánimo de lucro, lo que significa que sus ingresos o producciones económicas serán obtenidos para cubrir exclusivamente los gastos de carácter altruista y administrativo, y al fortalecimiento patrimonial; diferente a las actividades de naturaleza industrial o comercial que desarrollan las sociedades de economía mixta.</p>
<p><b>Artículo 1º.</b> Objeto. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento del campesinado, autorizando la creación de sociedades de economía mixta entre juntas de acción comunal y el Estado.</p>	<p>La Corte Constitucional en Sentencia C-953 del 1 de diciembre de 1999 dispuso que:</p> <p><i>“(…) 4.5. Sentado lo anterior, encuentra la Corte que, efectivamente, como lo asevera el actor y lo afirma el señor Procurador General de la Nación, la Carta Política vigente, en el</i></p>



	<p><i>artículo 150, numeral 7º, atribuye al legislador la facultad de "crear o autorizar la constitución" de "sociedades de economía mixta", al igual que en los artículos 300 numeral 7º y 313 numeral 6º dispone lo propio con respecto a la creación de este tipo de sociedades del orden departamental y municipal, sin que se hubieren señalado porcentajes mínimos de participación de los entes estatales en la composición del capital de tales sociedades. Ello significa entonces, que la existencia de una sociedad de economía mixta, tan sólo requiere, conforme a la Carta Magna que surja de la voluntad del legislador, si se trata de una perteneciente a la Nación, o por así disponerlo una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, si se trata de entidades territoriales, a lo cual ha de agregarse que, lo que le da esa categoría de "mixta" es, justamente, que su capital social se forme por aportes del Estado y de los particulares, característica que determina su sujeción a un régimen jurídico que le permita conciliar el interés general que se persigue por el Estado o por sus entidades territoriales, con la especulación económica que, en las actividades mercantiles, se persigue por los particulares (...)"</i></p> <p>Si bien es cierto, el legislador cuenta con la facultad de "crear o autorizar la constitución" de "sociedades de economía mixta", para el caso objeto de estudio se debe tener en cuenta la naturaleza jurídica y fines de la Junta de Acción Comunal cuya finalidad es ajena al ánimo de lucro, siendo por tanto improcedente la autorización para la creación de sociedades de economía mixta entre juntas de acción comunal y el Estado.</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> Autorización de creación de sociedades de economía mixta. Autorícese al Estado la creación de sociedades de economía mixta con juntas de acción comunal, las cuales tendrán como objeto el fomento de la industrialización sostenible de la producción agrícola y agropecuaria.</p>	<p>De igual forma, se debe tener en cuenta la naturaleza jurídica y fines de las Juntas de Acción Comunal frente a su finalidad distinta, propia de una sociedad comercial.</p> <p>La ley 489 de 1998 dispone que las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan principalmente actividades de naturaleza industrial o comercial. Esta disposición, no restringe que puedan hacer parte de las sociedades de economía mixta las entidades sin</p>



	<p>ánimo de lucro. Sin embargo, los ingresos o producciones económicas de las Juntas de Acción Comunal (JAC), están destinados para cubrir exclusivamente los gastos de carácter altruista y administrativo, y al fortalecimiento patrimonial del mismo organismo comunal; por lo que al tratar de que formen parte de una sociedad de economía mixta cuya naturaleza es de carácter industrial y comercial, se podría producir una desnaturalización de las actividades comunitarias y cívicas de las JAC.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Sociedades de economía mixta de creación municipal y departamental. Los departamentos y municipios en virtud del artículo 300 numeral 7 de la Constitución Política, podrán a través de una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, autorizar la formación de sociedades de economía mixta con juntas de acción comunal que estén en su jurisdicción. Las sociedades de economía mixta deben tener como objeto el fomento de la industrialización sostenible de la producción agrícola y agropecuaria.</p>	<p>De acuerdo con el artículo 300 de la Constitución Política se señalan las competencias de las Asambleas Departamentales, quienes por medio de ordenanzas pueden entre otros:</p> <p><i>“(…) 7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.</i></p> <p>En el numeral transcrito, no se menciona que, mediante un acuerdo municipal, se pueda autorizar la formación de sociedades de economía mixta.</p> <p>Por el contrario, el artículo constitucional que señala lo referente al ámbito municipal es el artículo 313 en donde se señalan las competencias de las Concejos Municipales, quienes pueden entre otros:</p> <p><i>“(…) 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.</i></p> <p>Por lo que con la redacción del artículo en mención, el proyecto de ley no contempla el referente constitucional respecto a la competencia del Concejo municipal para la mencionada autorización.</p>



<p><b>Artículo 4°.</b> Capacidades económicas de las juntas de acción comunal. Modifíquese el literal g) del artículo 16 de la ley 2166 de 2021, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p><i>Artículo 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:</i></p> <p><i>g) Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales, crear sociedades de economía mixta conjunto con los municipios, departamentos o la nación o asociarse con este tipo de sociedades en cualquier calidad, sea como accionistas con aportes de capital o industria, contrato de sociedad futura, acuerdos de colaboración empresarial, contratos de transferencia de tecnología, etc.;</i></p>	<p>Con base en el artículo 150 de la constitución numeral 1, a través de una Ley se puede: "(...) 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. Por lo que es posible realizar la modificación propuesta al literal g) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021.</p> <p>Ahora bien, en cuanto al objetivo que se adiciona en el literal g) del artículo 16 de la ley 2166 de 2021 respecto a: "(...) crear sociedades de economía mixta conjunto con los municipios, departamentos o la nación (...) es necesario aclarar que a través de una ley no es posible crear una facultad que rebase la disposición el texto constitucional.</p> <p>Lo anterior, por cuanto la facultad de crear sociedades de economía mixta está en cabeza del Congreso de la República según lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, quien a su vez puede autorizar la constitución de las mencionadas sociedades si se trata de una perteneciente a la Nación.</p> <p>En tal sentido, la redacción propuesta en el proyecto de ley podría llegar a ser inconstitucional al atribuirle a los organismos de acción comunal una facultad que la misma Constitución reservó al Congreso de la República.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Capacidades de contratación con el Estado de las juntas de acción comunal. Modifíquese el literal f) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, El cual quedará de la siguiente manera:</p> <p><i>Artículo 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:</i></p> <p><i>f) Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, sin importar la cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial.</i></p>	<p>Con base en el artículo 150 de la constitución numeral 1, a través de una Ley se puede: "(...) 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. Por lo que es posible realizar la modificación propuesta al literal f) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> Requisitos ponderables. Cuando una junta de acción comunal se presente como proponente para celebrar algún contrato público, se le deberán dar puntos</p>	<p>Según la Corte Constitucional, el principio de unidad de materia: "(...) se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su</p>



adicionales en los requisitos ponderables, por ser junta de acción comunal, siempre y cuando cumpla con la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley 2166 de 2021.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará el esquema de puntos adicionales en los requisitos ponderables para juntas de acción comunal, en un plazo no mayor a seis meses desde la promulgación de esta Ley.

*contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad[1]. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”. (Sentencia C-133/12 M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)*

En este sentido, teniendo en cuenta que la materia objeto del presente proyecto según su artículo 1o. es el: “(...) fortalecimiento del campesinado, autorizando la creación de sociedades de economía mixta entre juntas de acción comunal y el Estado”, la propuesta de este artículo desconocería el principio de unidad de materia, al proponer requisitos ponderables en materia de contratación, desdibujando la relación de conexidad entre el artículo propuesto y el objeto de la norma propuesta.

**Artículo 7°.** Competencias adicionales. Las juntas de acción comunal en municipios de categoría 4, 5, 6 adicional a las consagradas en el artículo 16 de la Ley 2166 podrán:

- a) Participar con voz en los Concejos Municipales cuando se debatan proyectos de acuerdo municipal que versen sobre desarrollo territorial, agrícola y agropecuario.
- b) Funcionar como canal para la exportación de productos agrícolas.
- c) Participar en las mesas departamentales de internacionalización y en cualquier foro dentro del Sistema Nacional de

El artículo 16 de la Ley 2166 de 2021 no habla en sentido estricto de las competencias de las juntas de acción comunal, sino que hace referencia a los objetivos de estas. Por ello, se sugiere que el artículo propuesto, esté en consonancia con los términos de la disposición normativa que se pretende adicionar y no otorgue competencias, sino adicione objetivos a los ya regulados por la Ley.

Por otra parte, en la Constitución Política (Art. 313) y en la Ley 136 de 1994 (Art. 32), se establecen las funciones y atribuciones de los



<p>Competitividad e Innovación o instancia de diálogo que se cree entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales.</p>	<p>concejos municipales. Dentro de estas se señala expresamente, que pueden ser invitados a las sesiones de los concejos, los servidores y representantes legales de los organismos descentralizados y de los establecimientos públicos o empresas de servicios, con sedes en el respectivo departamento o municipio, en relación con temas de interés local. Luego se sugiere que la inclusión de las juntas de acción comunal como invitados con voz, a las sesiones del concejo, se regule directamente en la ley especial existente para ello.</p>
<p><b>Artículo 8°.</b> Política pública de juntas de acción comunal como canales exportadores. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación, determinará los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de la política de aprovechamiento de tratados de libre comercio e internacionalización para los productos agrícolas a través de juntas de acción comunal en municipios de 4, 5, 6 categoría, y su participación en las mesas departamentales de internacionalización, en un plazo no mayor a seis meses a partir de la vigencia de la presente Ley.</p>	<p>Resulta pertinente sugerir la revisión de la normatividad, relativa al marco de competencias y funciones asignadas tanto al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como las del Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>De igual forma, es preciso tener en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-172 de 2014:</p> <p><i>“(…) Para distribuir las competencias entre las diferentes autoridades, o entre estas y los particulares cuando cumplan funciones públicas, el Legislador cuenta con una amplia potestad de configuración, que se reduce en aquellos aspectos que han sido directamente definidos por la Constitución y obviamente debe ejercer dentro de los límites por ella impuestos. En tal sentido la jurisprudencia ha señalado que el margen de apreciación para regular una institución depende en buena medida del mayor o menor grado de detalle con el que la Carta constitucional se haya ocupado hacerlo directamente:</i></p> <p><i>(…) Así, por ejemplo, en el caso de conceptos jurídicos indeterminados, la Corte ha entendido que entre mayor sea la precisión en las referencias constitucionales, menor libertad legislativa y viceversa. No obstante, es importante insistir en que el ejercicio de esa potestad no es absoluto ni puede conducir al simple capricho o la arbitrariedad, por lo que el Congreso debe atender los valores y principios superiores al momento de hacer el reparto funcional de competencias, fundando su decisión en criterios objetivos y legítimos de</i></p>



	<p><i>modo que su elección se encuentre constitucionalmente justificada”.</i></p> <p>Por lo anterior, corresponde al legislador, en plena observancia de las competencias previamente asignadas por la constitución y la ley determinar que estas nuevas funciones se acompañen de las ya existentes.</p>
--	---

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES Y OBSERVACIONES.

Ahora bien, para determinar la pertinencia del proyecto de ley puesto a consideración, resulta fundamental el análisis de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, dentro del componente de “*Seguridad Humana y Justicia Social*”, en el que se señalan Políticas de inclusión productiva con trabajo decente y apoyo al emprendimiento, como el compromiso con la Economía Popular y Comunitaria (EPC), para el cual se proponen estrategias para su reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad, así:

(...)

### **a. Política pública para la EPC.**

*Conformar un marco institucional que responda a la realidad de la economía popular y que garantice la participación protagónica de los trabajadores y trabajadoras. Se construirá una política pública mediante procesos de concertación directa con las y los trabajadores de la EPC. También se reconocerá, caracterizará y visibilizará la magnitud de la EPC, particularmente la de la ciudad informal, y su aporte a la sociedad colombiana tanto en las actividades económicas como no mercantiles o comunitarias, mediante herramientas estadísticas – cuenta satélite- y administrativas – registros administrativos. Se incentivarán procesos de organización de los actores de la economía popular en aras de constituir instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado. Para ello se establecerán procesos de participación social y comunitaria, bajo un enfoque territorial, para la formulación y validación de las políticas públicas que estén se relacionadas.*

(...)

### **g. Economía popular y comunitaria en el campo colombiano.**

*Se promoverá la economía popular y comunitaria en territorios rurales y rurales dispersos mediante el acompañamiento y fortalecimiento de procesos asociativos y de cooperativismo de pequeños productores, líderes sociales, Juntas de Acción Comunal y demás tipos de organizaciones con el fin de facilitar su inserción a procesos productivos de desarrollo agropecuario y/o rural. Así mismo, se apoyará a las personas trabajadoras de la economía popular y comunitaria en el marco de la transformación de Derecho Humano a la Alimentación, mediante acciones como: i) incentivar la creación de huertas familiares y comunitarias; ii) la implementación de proyectos para la recuperación de medios de vida y subsistencia de las personas trabajadoras de*



*las economías populares ante situaciones de riesgo, desastre o emergencia; iii)  
el impulso a la creación de organizaciones sociales y solidarias”.*

De conformidad con la hoja de ruta planteada, en materia de políticas para la economía popular y campesina, deben estructurarse mecanismos que permitan la participación en el mercado de compras públicas, de las formas organizadas de Economía Popular y Comunitaria, y que promuevan la formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad asociativa, organizativa, técnica y productiva.

Así mismo, en el caso de la economía popular y comunitaria en territorios rurales y rurales dispersos se debe buscar facilitar su inserción a procesos productivos de desarrollo agropecuario y/o rural, mediante el fortalecimiento de procesos asociativos y de cooperativismo de pequeños productores, líderes sociales, Juntas de Acción Comunal y demás tipos de organizaciones.

Por su parte, es importante señalar lo dispuesto en el artículo 97 de la ley 489 de 1998<sup>1</sup>, en lo referente a las sociedades de economía mixta y en el que se establece que son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan principalmente actividades de naturaleza industrial o comercial.

Por otro lado, las Juntas de Acción Comunal son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio<sup>2</sup>, cuya finalidad principal es la de contribuir con el desarrollo de la comunidad, diferente a buscar el ánimo de lucro como es el caso de las sociedades de economía mixta.

Los ingresos que deriven de actividad económica alguna, las Juntas de Acción Comunal, serán obtenidos para cubrir exclusivamente los gastos de carácter altruista y administrativo, y al fortalecimiento patrimonial.<sup>3</sup> Esto no quiere decir que los Organismos de Acción Comunal (dentro de los que se encuentran las Juntas de Acción Comunal), no puedan crear empresas o proyectos rentables, ya que es la misma ley la que los faculta para ello, como por ejemplo el artículo 88 de la Ley 2166 de 2021 que a la letra reza:

“(…) **ARTÍCULO 88.** Empresas para el beneficio comunitario. Los organismos de acción comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. La representación legal de los organismos comunales estará a cargo de su presidente, pero para efectos de este Artículo, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la respectiva empresa o proyecto rentable.

**PARÁGRAFO 1.** Los beneficios, rentabilidad o utilidad del ejercicio de estas actividades económicas serán reinvertidos en proyectos de desarrollo de los organismos de acción comunal y en actividades conexas al desarrollo del objeto social de estos organismos. (...)”.



Teniendo en cuenta la norma transcrita, existe una habilitación legal para que los OAC puedan constituir empresa pero, con la finalidad de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. Al margen, el ya citado artículo 97 de la Ley 489 de 1998 señala que las sociedades de economía mixta desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y no contemplan las de beneficio comunitario.

Adicionalmente, el citado párrafo 1 del artículo 88 de la Ley 2166 de 2021 dispuso expresamente que los beneficios, rentabilidad o utilidad del ejercicio de la actividad económica de las empresas para beneficio comunitario que creen los organismos de acción comunal, deberán ser reinvertidos en proyectos de desarrollo de estos organismos, es decir, dichos réditos ya tienen una destinación legal específica, por lo que no podrían ser destinados como aporte privado que de origen a una sociedad de economía mixta.

Si bien es cierto que el legislador cuenta con la facultad de "crear o autorizar la constitución" de "sociedades de economía mixta", para el caso objeto de estudio se debe tener en cuenta la naturaleza jurídica de las Juntas de Acción Comunal como organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, ámbito que pareciera escapar al pretendido por el proyecto de ley bajo estudio.

Sobre el particular, se reitera lo dispuesto por la Corte Constitucional sobre la libertad de configuración legislativa de normas constitucionales:

*“La potestad del legislador para desarrollar el contenido de la Carta Política no encuentra limitantes distintas al respeto de los preceptos, principios y valores constitucionales. En este sentido cabe señalar que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia normativa. (Sentencia C-247/02).*

Es así como, el contenido del proyecto de Ley corresponde definirlo al Congreso de la República, en desarrollo de que el mismo es de iniciativa legislativa y el Congreso cuenta con la facultad de regular todos los temas que resulten necesarios para el desarrollo completo y armónico de la Carta Política.

### 3. CONCEPTO.

Revisado el articulado propuesto dentro de la ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 308 de 2022 Cámara. “Por medio de la cual se fortalecen las economías populares y comunitarias campesinas a través de la autorización al Estado a crear sociedades de economía mixta con Juntas de Acción Comunal, se modifica la Ley 2166 de 2021, y se fortalecen las capacidades de las juntas de acción comunal



en municipios de 4, 5 y 6 categoría”, sometido a análisis jurídico, en virtud de lo expuesto, esta Oficina Asesora Jurídica emite **CONCEPTO DESFAVORABLE**.

En los anteriores términos se emite el concepto de esta oficina respecto del mencionado proyecto de Ley, en cumplimiento de las funciones atribuidas en el numeral 8° del artículo 10 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el artículo 5 del Decreto 1140 de 2018.

Cordialmente,



**LUZ YOLIMA HERRERA MARTINEZ**  
**JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA**  
**MINISTERIO DEL INTERIOR**

Elaboró: Ronald Cuello Gómez, PE GAA – OAJ  
Revisó: Julián Ricardo Palma Rivillas – Contratista OAJ

---

<sup>1</sup>ARTICULO 97. SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA. *Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.*

*Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen.*

PARAGRAFO. *Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado.*

<sup>2</sup> Literal a) del artículo 8 de la Ley 743 de 2022.

<sup>3</sup>Memorando con Radicado 2023-3-003303-004048 Id: 72961 del 31 de enero de 2023 de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal.