

MEMORANDO

2100

Bogotá, viernes, 14 de marzo de 2025

20252100022373

Al responder cite este Nro.

20252100022373

PARA: **JOSÉ LUIS VALENZUELA RODRÍGUEZ**
Secretario General
Vicepresidente de Gestión Contractual (E)

DE: **JEFE DE OFICINA JURÍDICA**

ASUNTO: Respuesta Solicitud concepto / Pertinencia de conformar una Empresa Industrial y Comercial del estado.

Respetado Dr. Valenzuela Rodríguez.

Reciba un cordial saludo. En atención a la consulta formulada sobre **pertinencia de conformar una Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE)**, nos permitimos exponer el análisis jurídico correspondiente.

Para desarrollar la consulta, es necesario examinar el marco normativo aplicable, con el fin de determinar la viabilidad jurídica de la creación de una EICE cuya actividad incluya la comercialización y venta de productos agropecuarios a particulares. En este sentido, se analizarán las disposiciones contenidas en la Constitución Política, la Ley 489 de 1998, Decreto Ley 2364 de 2015, Decreto 1071 de 2015 y Decreto 780 de 2024, que regula la organización y funcionamiento de las entidades del Estado, así como las normas específicas del sector agropecuario y las disposiciones que regulan la intervención del Estado en la economía.

A partir el estudio normativo, se analizará si la naturaleza jurídica de una EICE es adecuada para el desarrollo de las actividades propuestas. A continuación, se exponen las normas aplicables y su respectivo análisis:

1. FACULTAD DE LA ADR PARA LA COMERCIALIZACION Y DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS:

1.1. CONSTITUCIÓN NACIONAL:

- **ARTÍCULO 64.** *Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.*

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva. (Negrilla y cursiva fuera del texto original).

El artículo 64, refuerza el papel del Estado como garante del acceso a la tierra y del desarrollo integral del campesinado, reconociéndolo como un grupo con derechos especiales y una relación diferenciada con el territorio. Asimismo, establece la necesidad de diseñar y ejecutar políticas públicas, mecanismos de financiamiento y regulaciones específicas para hacer efectivos estos derechos y garantizar la igualdad material del campesinado en la sociedad colombiana.

En este sentido, la norma orienta la creación y fortalecimiento de entidades y programas destinados a facilitar el acceso a la tierra, la comercialización de productos agropecuarios y la generación de valor agregado. Además, dispone que la ley reglamentará la institucionalidad necesaria para el cumplimiento de estos objetivos, asegurando una intervención estatal estructurada y sostenible en beneficio del sector rural.

- **ARTÍCULO 65. *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.***

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. (Negrilla y cursiva fuera del texto original).

El artículo 65, impone al Estado la obligación de garantizar la protección y el fortalecimiento del sector agropecuario mediante políticas de fomento productivo, inversión en infraestructura, acceso a tecnología e investigación. Su finalidad última es asegurar la **soberanía alimentaria** (lo que implica que el Estado debe promover condiciones que permitan a los campesinos producir alimentos de manera sostenible y con autonomía), la estabilidad económica del campo y la mejora de las condiciones de vida de los productores rurales.

1.2. DECRETO LEY 2364 DE 2015¹.

El artículo 3 del Decreto 2364 de 2015, establece que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) tiene como objeto principal, *ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.*

A su vez, el Artículo 4 del decreto establece las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), definiendo su rol como entidad encargada de ejecutar la política agropecuaria y rural en el país. Dentro de estas funciones, se destacan las siguientes:

- En su numeral 18, se faculta a la ADR para apoyar el proceso de formalización de organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, con el fin de facilitar su participación en la planeación y ejecución de planes de desarrollo rural con enfoque territorial.
- En su numeral 20, se establece la posibilidad de que la ADR constituya, con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades, con el fin de promover el desarrollo agropecuario y rural.

Las funciones asignadas a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) refuerzan su papel como ente ejecutor de la política agropecuaria y rural en Colombia. A través de la estructuración y financiación de proyectos, la promoción de la asociatividad y el impulso a la infraestructura productiva, la ADR contribuye al cumplimiento del mandato constitucional de fortalecer el desarrollo del campo y mejorar las condiciones de vida de la población rural.

¹ Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica

1.3. DECRETO 1071 DE 2015²

- **ARTÍCULO 2.14.24.2. Función de la ADR de realizar compras, comercialización y distribución de productos agropecuarios de pequeños y medianos productores, para garantizar el derecho a la alimentación.** La Agencia de Desarrollo Rural adoptará planes de fortalecimiento productivo, agro logística, agro comercialización, agro industrialización y mercadeo formulados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y **tendrá la facultad de realizar compra directa de cosechas o productos agropecuarios esencialmente a pequeños y medianos productores con el fin de garantizar el derecho a la alimentación, para comercialización y distribución minorista.**

PARÁGRAFO. Las actividades descritas en el presente artículo estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal de las entidades involucradas, y ajustadas al Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo del sector de Agricultura y Desarrollo Rural. (Cursiva y negrilla fuera del texto original).

El Artículo 2.14.24.2 refuerza la función de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) como un actor clave en la garantía del derecho a la alimentación, mediante la compra, comercialización y distribución de productos agropecuarios de pequeños y medianos productores, buscando mejorar la rentabilidad del sector campesino, reducir la intermediación y fortalecer la seguridad alimentaria en Colombia. Sin embargo, su aplicación está condicionada a la disponibilidad de recursos, lo que hace necesario un adecuado diseño de políticas públicas para garantizar su implementación efectiva.

1.4. DECRETO 780 DE 2024³.

- **ARTÍCULO 2.14.26.8.1. Integración del campesinado en la reforma agraria, la transformación productiva y la agroindustrialización.** De conformidad con el artículo 2.14.24.2 del Decreto 1071 de 2015, la ADR adoptará planes de fortalecimiento productivo, agro logística, agro comercialización, agro industrialización y mercadeo formulados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y **tendrá la facultad de realizar compra directa de cosechas o productos agropecuarios esencialmente a campesino(a)s, pequeños y medianos productores a empresas comunitarias, cooperativas agrarias y otras formas asociativas, con el fin de garantizar el derecho a la alimentación, para comercialización y distribución minorista, en las zonas definidas como TECAM, acordes con el plan de vida digna.**

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

³ Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023.

Con el objeto de integrar al campesinado en la reforma agraria, la transformación productiva y la agroindustrialización, la ADR y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, priorizarán los siguientes programas y proyectos en los TECAM:

2. Programas de comercialización asociativa dirigidos a mercados campesinos, compras públicas, redes de tenderos y contratos con comercializadores urbanos.

5. Extensión agropecuaria con énfasis en innovación, investigación y tecnologías para la producción, transformación, comercialización y mercadeo agropecuario en perspectiva agroambiental y ecológica.

7. El fomento de alianzas encaminadas a fortalecer los sistemas de abastecimiento agroalimentario y las cadenas regionales de comercialización. (Negrillas y cursiva fuera del texto original)

El Artículo 2.14.26.8.1 fortalece la integración del campesinado en la economía rural y en la política de reforma agraria, a través de la participación en la comercialización, transformación productiva y agroindustrialización. Su enfoque prioriza la autonomía económica del campesinado, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad productiva, garantizando que estos procesos se enmarquen dentro de una estrategia territorializada en los TECAM. La norma es coherente con el marco constitucional y con las políticas de desarrollo rural.

Teniendo en cuenta los fundamentos normativos expuestos, se puede afirmar que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) está facultada para la comercialización y distribución de productos agropecuarios provenientes de pequeños y medianos productores.

El marco normativo analizado establece que la ADR desempeña un papel clave en la transformación productiva y la agroindustrialización, lo que incluye la adopción de planes de fortalecimiento productivo, agro logística, comercialización y mercadeo, en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Además, la normativa reconoce que esta función no solo tiene un propósito económico, sino también un carácter social, ya que su objetivo principal es garantizar el derecho a la alimentación, reducir las brechas de acceso al mercado y fortalecer la sostenibilidad del sector agropecuario.

Asimismo, la comercialización y distribución de productos agropecuarios por parte de la ADR contribuye al desarrollo integral del campesinado, promoviendo su inclusión en los circuitos comerciales y garantizando el ejercicio de sus derechos económicos y sociales. Esto se alinea con el mandato constitucional de especial protección a la producción de alimentos y con la promoción del acceso progresivo a la tierra y el bienestar del campesinado.

En consecuencia, la función de comercialización y distribución de la ADR se configura como un mecanismo estratégico para fortalecer el sector agropecuario, fomentar la equidad en el acceso a los mercados y garantizar la seguridad alimentaria en el país.

Ahora bien, dado que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) cuenta con facultades legales expresas para la comercialización y distribución de productos agropecuarios, resulta pertinente evaluar la viabilidad de la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE) con este propósito.

Para ello, se analizará si la naturaleza jurídica de una EICE resulta idónea y compatible con las funciones y objetivos de la ADR, considerando el marco normativo que regula este tipo de entidades y su aplicabilidad en el contexto del desarrollo rural y agropecuario.

2. VIABILIDAD Y PERTINENCIA DE LA CREACIÓN DE UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO POR PARTE DE LA ADR:

Para analizar la viabilidad de conformar una Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE), es fundamental comprender su naturaleza jurídica, sus características esenciales y su marco normativo.

Su principal marco normativo se encuentra en la Ley 489 de 1998⁴, que establece la composición, organización y régimen de funcionamiento de las EICE, a continuación, se exponen las disposiciones clave sobre su naturaleza, estructura y operatividad.

2.1. LEY 489 DE 1998:

ARTÍCULO 85.- Empresas industriales y comerciales del Estado. *Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:*

a. Personería jurídica;

b. Autonomía administrativa y financiera;

c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal.

⁴ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, se les aplicara en lo pertinente los artículos 19, numerales 2, 4, 5, 6, 12, 13, 17, 27, numerales 2, 3, 4, 5, y 7, y 183 de la Ley 142 de 1994.

PARÁGRAFO. - *Las disposiciones legales que protegen el secreto industrial y la información comercial se aplicarán a aquellos secretos e informaciones de esa naturaleza que desarrollen y posean las empresas industriales y comerciales del Estado.*

ARTÍCULO 86.- *Autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa y financiera de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercerá conforme a los actos que las rigen; en el cumplimiento de sus actividades, se ceñirán a la ley o norma que las creo o autorizo y a sus estatutos internos; no podrán destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos internos; además de las actividades o actos allí previstos, podrán desarrollar y ejecutar todos aquellos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto asignado.*

ARTÍCULO 87.- *Privilegios y prerrogativas. Las empresas industriales y comerciales del Estado cómo integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, salvo disposición legal en contrario, gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales, según el caso.*

No obstante, las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas.

ARTÍCULO 88.- *Dirección y administración de las empresas. La dirección y administración de las empresas industriales y comerciales del Estado estara a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente o Presidente.*

ARTÍCULO 89.- *Juntas directivas de las empresas estatales. La integración de las juntas directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado, la calidad y los deberes de sus miembros, su remuneración y el régimen de sus inhabilidades e incompatibilidades se regiran por las disposiciones aplicables a los establecimientos públicos conforme a la presente Ley.*

Además, los delegados de organizaciones privadas en las juntas directivas de las empresas no podrán ostentar cargos de dirección en empresas privadas que desarrollen actividades similares a las de las empresas ante la cuál actuan y en todo caso deberán declararse impedidos cuando ocurran conflictos de intereses.

ARTÍCULO 90.- *Funciones de las juntas directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado. Corresponde a las juntas directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado:*

a. Formular la política general de la empresa, el plan de desarrollo administrativo y los planes y programas que, conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica del Presupuesto deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y, a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo;

b. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura orgánica que consideren pertinentes y adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca;

c. Aprobar el proyecto de presupuesto del respectivo organismo;

d. Controlar el funcionamiento general de la organización y verificar su conformidad con la política adoptada;

e. Las demás que les señalen la ley y los estatutos internos.

ARTÍCULO 91.- Designación del Gerente o Presidente de las empresas industriales y comerciales del Estado. *El Gerente o Presidente de las empresas industriales y comerciales del Estado es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción.*

ARTÍCULO 92.- Calidad y funciones del Gerente o Presidente. *El Gerente o Presidente será el representante legal de la correspondiente entidad y cumplirá todas aquellas funciones que se relacionen con la organización y funcionamiento que no se hallen expresamente atribuidas a otra autoridad.*

ARTÍCULO 93.- Régimen de los actos y contratos. *Los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetaran a las disposiciones del Derecho Privado. Los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetaran a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales.*

De igual forma, el Consejo de Estado⁵ ha precisado las características esenciales de las EICE, pronunciándose al respecto de la siguiente manera:

La Sala considera que dentro de las características de las empresas industriales y comerciales del Estado están, entre otras: - Ser organismos del sector descentralizado. - Ser creadas por la ley o autorizados por esta. - Desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial. - A las empresas industriales y comerciales del Estado del orden territorial, les aplica el régimen jurídico establecido en la Ley 489. - Ejercen la autonomía administrativa y financiera conforme a los actos que las rigen. - En el cumplimiento de sus

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 05001-23-31-000-2011-00299-01.

actividades, se ceñirán a la ley o a la norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos.

Bajo este entendido, Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado fueron introducidas en el ordenamiento jurídico colombiano con el propósito de permitir que la administración pública pueda participar en el mercado y operar dentro de un sistema de competencia, combinando la gestión estatal con la eficiencia empresarial.

De acuerdo con las premisas anteriores, estas entidades presentan características esenciales, entre ellas:

- Son organismos del sector descentralizado.
- Son creadas por la ley o deben contar con autorización legal para su constitución.
- Su función principal es el desarrollo de actividades industriales o comerciales.
- Gozan de autonomía administrativa y financiera, conforme a los actos que las rigen.
- El capital de estas empresas proviene exclusivamente de recursos públicos.
- Deben operar bajo los lineamientos establecidos en la norma que las creó o autorizó y en sus estatutos internos.

Adicionalmente, la Ley 489 de 1998 refuerza la necesidad de que las EICE equilibren su rol de agentes económicos con el cumplimiento de los principios de la función pública, si bien sus actos y contratos se rigen por las normas del derecho civil y comercial, estas entidades siguen sujetas a los mandatos del artículo 209 de la Constitución Política, el cual establece lo siguiente:

ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Negrilla y cursiva fuera del texto original).

En efecto, la creación de este tipo de empresas responde a la necesidad de contar con entidades estatales que, sin perder su naturaleza pública, puedan operar en el mercado de manera competitiva y eficiente. Su gestión debe mantenerse alineada con el interés general y estar sujeta a mecanismos de control que garanticen la transparencia, eficiencia y correcta administración de los recursos públicos.

Ahora bien, a la luz de la normativa transcrita, es pertinente abordar la consulta sobre la viabilidad de conformar una Empresa Industrial y Comercial del Estado, en el marco de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) lo cual, es importante resaltar que, conforme a la Ley 489 de 1998, la creación de este tipo de empresa se debe realizar mediante una ley que expresamente autorice su constitución, lo que implica un proceso legislativo que habilite a la ADR para establecerla.

En este contexto, y dado que no existe una disposición normativa que faculte a la ADR para crear una EICE, **la constitución de este tipo de entidad no resulta jurídicamente viable dentro del marco normativo vigente.**

No obstante, la Ley 489 de 1998 regula la figura de la Sociedad de Economía Mixta, estableciendo sus características, régimen jurídico y ámbito de aplicación. En este sentido, a continuación, se presentan los artículos más relevantes de dicha normativa, los cuales permiten comprender su naturaleza y funcionamiento dentro del marco de la gestión pública.

ARTÍCULO 97. 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.

Para que una sociedad comercial pueda ser calificada como de economía mixta es necesario que el aporte estatal, a través de la Nación, de entidades territoriales, de entidades descentralizadas y de empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del total del capital social, efectivamente suscrito y pagado.

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

PARÁGRAFO. - Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuáles 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. (Negrilla y Cursiva fuera del texto original)

ARTÍCULO 98.- Condiciones de participación de las entidades públicas. En el acto de constitución de toda sociedad de economía mixta se señalarán las condiciones para la participación del Estado que contenga la disposición que autorice su creación, el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la sociedad; así como su vinculación a los distintos organismos para efectos del control que ha de ejercerse sobre ella. (Negrilla y Cursiva fuera del texto original)

ARTÍCULO 99.- Representación de las acciones de la Nación y de las entidades públicas. La representación de las acciones que posean las entidades públicas o la Nación en una Sociedad de Economía Mixta corresponde al Ministro o Jefe de Departamento Administrativo a cuyo despacho se halle vinculada dicha Sociedad.

Lo anterior no se aplicará cuando se trate de inversiones temporales de carácter financiero en el mercado bursátil.

Cuando el accionista sea un establecimiento público o una empresa industrial y comercial del Estado, su representación corresponderá al respectivo representante legal, pero podrá ser delegada en los funcionarios que indiquen los estatutos internos. (Negrilla y Cursiva fuera del texto original)

ARTÍCULO 100.- Naturaleza de los aportes estatales. En las sociedades de economía mixta los aportes estatales podrán consistir, entre otros, en ventajas financieras o fiscales, garantía de las obligaciones de la sociedad o suscripción de los bonos que la misma emita. El Estado también podrá aportar títulos mineros y aportes para la explotación de recursos naturales de propiedad del Estado.

El aporte correspondiente se computará a partir del momento en que se realicen de manera efectiva o se contabilicen en los respectivos balances los ingresos representativos. (Negrilla y Cursiva fuera del texto original).

Adicionalmente, en lo que respecta a la constitución de empresas estatales, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-306 de 2019, estableció lo siguiente:

En síntesis, en el esquema de la descentralización por servicios, los proveedores pueden constituirse en empresas en las que el Estado tiene participación accionaria en colaboración con los particulares (sociedades de economía mixta), así como en sociedades en las que todos los activos son estatales (empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades públicas). Estas sociedades son necesarias para que el Estado pueda prestar óptimamente los servicios, por lo que el legislador puede crearlas ponderando el interés general de su participación en los mercados con la libertad de empresa. Estas empresas con participación pública pueden concurrir a los mercados para competir con el sector privado, atendiendo a las dinámicas del mercado. Sin embargo, no están exentas de aplicar en ciertos eventos normas de derecho público, sin que lo anterior implique el abandono del régimen jurídico privado para sus actividades misionales. (Negrillas y cursivas fuera del texto original)

Una vez establecido el sustento legal que regula la Sociedad de Economía Mixta, es importante destacar que estas sociedades constituyen una manifestación de los sujetos de derecho público, pero con una estructura que combina capital público con privado; diferencia de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, cuya creación puede realizarse directamente por ley o mediante autorización legislativa, la una sociedad de economía mixta son entidades creadas a través de una autorización legal.

En este contexto, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), como ente ejecutor de la política agropecuaria y rural en Colombia, tiene entre sus funciones (numerales 18 y 20 del artículo 4 del Decreto 2364 de 2015) la estructuración y financiación de proyectos, la promoción de la

asociatividad y el impulso a la infraestructura productiva, con el propósito de fortalecer el desarrollo del campo y mejorar las condiciones de vida de la población rural.

En este sentido, la posibilidad de que la ADR constituya una Sociedad de Economía Mixta resulta jurídicamente viable y estratégicamente conveniente, siempre que se cumplan los requisitos normativos exigidos y se garantice que su gestión responda a los principios de eficiencia, transparencia y sostenibilidad en el desarrollo del sector agropecuario.

Además, la conformación de una Sociedad de Economía Mixta por parte de la ADR podría generar importantes beneficios, tales como:

- Atraer inversión privada para mejorar la eficiencia en la comercialización de productos agropecuarios.
- Acceder a financiamiento externo, reduciendo la dependencia exclusiva del presupuesto estatal.
- Fomentar la innovación y competitividad en la agroindustria, a través de alianzas estratégicas con actores privados.

Por lo tanto, la creación de una Sociedad de Economía Mixta en el marco de la ADR no solo es jurídicamente posible, sino que también puede representar un mecanismo clave para potenciar el desarrollo agropecuario y fortalecer la participación del sector privado en la transformación del campo colombiano.

De conformidad con lo anterior, el presente concepto se emite conforme a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone que:

"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."

En consecuencia, la orientación jurídica aquí proporcionada tiene un carácter meramente informativo y orientador, sin generar efectos jurídicos vinculantes ni obligaciones para su cumplimiento por parte del consultante o de terceros. Su finalidad es interpretar y esclarecer el marco normativo aplicable a la situación planteada, sin que ello constituya una decisión administrativa con fuerza ejecutoria.

Atentamente



Digitally signed by CAMARGO
JIMENEZ AMANDA LUCIA
Date: 2025.03.17 10:29:48
-05'00'

AMANDA LUCIA CAMARGO JIMENEZ

Elaboró: Paola Valbuena- Abogada Junior- Andrés Briceño lawyers
Revisó: Rafael Bermúdez- Abogado Junior- Andrés Briceño lawyers
Aprobó: Andrés Briceño- Director Jurídico- Andrés Briceño lawyers



Dirección: Calle 43 # 57 – 41 CAN Bogotá, Colombia

Línea de atención

PBX +57 (601) 748 22 27 Ext. 5400 – 5402

www.adr.gov.co

Twitter: @ADR_Colombia

correspondencia@adr.gov.co

F-DOC-010 V5

| P á g i n a | 12