



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

Cartagena de Indias D. T. y C.
2024.

Cinco (05) de noviembre de

Doctor.
JULIO CESAR MORELOS NASSI
Secretario General.
Concejo Distrital de Cartagena de Indias
Ciudad.

Ref.: concepto jurídico Proyecto de Acuerdo No.034 - 2024

Referencia:	Asunto: “Por medio del cual se reconocen actores de la economía popular y solidaria, se crea la alianza público popular como instrumento de reactivación económica, se articulan los sistemas de información, y se dictan otras disposiciones”
--------------------	---

En atención al concepto de la referencia, se procede a analizar la constitucionalidad, la legalidad del Proyecto de Acuerdo presentado

TITULOS DEL PROYECTO DE ACUERDO:

“Por medio del cual se reconocen actores de la economía popular y solidaria, se crea la alianza público popular como instrumento de reactivación económica, se articulan los sistemas de información, y se dictan otras disposiciones”

AUTOR (ES)

Presentado:
Concejales JAVIER JULIO BEJARANO - Bancada Pacto Histórico

OBJETO GENERAL DEL PROYECTO DE ACUERDO

“El presente proyecto de acuerdo tiene como objetivo general el reconocimiento y la reglamentación de la economía activa de los sectores populares, como una fuente esencial de bienes y servicios para la vida en Cartagena, a través de la creación de las “Alianzas Público-Populares”, la cuales nacen como acuerdos entre la administración distrital y los diversos actores de este sector económico, destinados a impulsar el desarrollo económico de sus iniciativas y facilitar el diseño colaborativo de políticas públicas adaptadas a sus realidades específicas, y la articulación y uso pleno en nuestro Distrito del Sistema de Información de Actividades Económicas Informales (SIECI)”.

COMPETENCIA LEGAL

Constitución Política

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. (3, 4, 5, 6, 7, 8, 9...)
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

LEY 136 DE 1994

“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo [18](#) de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(1.2.3.4.5.6.7.8.9.10.11.12)

PARÁGRAFO 1o. Los Concejos Municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el inciso final del artículo [13](#), [46](#) y [368](#) de la Constitución Nacional..

PARÁGRAFO 2o. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.

(Negritas, Cursivas y subrayado por fuera del texto)

ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo [313](#) de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.

(Negritas, Cursivas y subrayado por fuera del texto)

ANÁLISIS JURIDICO.

En desarrollo del estudio del Proyecto de Acuerdo se observa que, dentro de los objetivos específicos del mismo están:

- a. Crear las Alianzas Público-Populares.
- b. Implementar programas de capacitación y desarrollo de habilidades.
- c. Facilitar el acceso a servicios financieros.
- d. Promover la formalización laboral y la protección social.
- e. Fomentar la integración y colaboración comunitaria.
- f. Impulsar el diseño colaborativo de políticas públicas.
- g. Monitorear y evaluar el impacto de las políticas implementadas.
- h. Promover la equidad económica y social.
- i. Fortalecer el marco legal y normativo.

Se sigue con un análisis de estadísticas del DANE, asentadas en el ámbito local, y a renglón seguido se hace una caracterización del problema, sumado a una descripción de Economía Social y Solidaria y de la Economía Popular.

Concluye, después de un breve análisis en:

“En conclusión, el presente proyecto de acuerdo es una respuesta necesaria y urgente a las demandas y necesidades de un sector crucial de la economía de Cartagena de Indias. Reconocer y apoyar a la economía popular no solo es una cuestión de justicia social, sino también una estrategia inteligente para impulsar el desarrollo económico, mejorar la calidad de vida y promover la inclusión y la equidad en nuestra ciudad. El trabajo dignifica al ser humano, este es fundamental para construir nuestros planes de vida, nuestras familias, “

Soporta además la sustentación del Proyecto en el Plan de Desarrollo Distrital en el Componente Impulsor de Avance 4.5: Superación de la Pobreza Extrema y Soberanía Alimentaria, específicamente dentro del programa 4.5.5 ingreso y trabajo para la superación de la pobreza extrema.



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

El texto del Proyecto de Acuerdo tiene como objeto: **“(Objeto. El presente acuerdo tiene por objeto el reconocimiento de ocupaciones y agentes en la economía popular, así como la creación de alianzas público-populares para la reactivación económica, además la articulación y uso en nuestro Distrito del Sistema de Información de Actividades Económicas Informales (SIECI)), defunciones de Economía popular, Alianza público popular, Sistema de Información de Actividades Económicas Informales (SIECI)”**.

A partir del artículo Tercero se desarrolla el espíritu del Proyecto y sintoniza con los objetivos específicos del mismo. (Alianza Público-Popular y ejecución de Programas del Plan de Desarrollo. Articulación con el Sistema de Información para actividades Económicas Informales (SIECI)., Fortalecimiento de la Economía Popular, Puntaje adicional).

Conforme a lo anterior se tiene que el Proyecto de Acuerdo bajo examen hace parte del correspondiente Plan de Desarrollo distrital, el cual está en concordancia con lo contemplado e en la **LEY 2294 DE 2023 “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”**. Y en el entender del mismo el Proyecto es una política de gobierno sobre el cual se debe desarrollar el Plan de Desarrollo en su parte pertinente, la cual fue citada.

Si bien es cierto que a la luz del artículo 71 de la ley 136 de 1994 los concejales tienen la potestad de presentar Proyectos de Acuerdos, también es ciertos que, conforme a la misma norma, (Ley 136 de 1994), hay reserva legal en cuanto a ciertos temas, cuya potestad es del alcalde, como se infiere al contrastar el Proyecto de Acuerdo con el parágrafo del referido artículo y que dice:

“PARÁGRAFO 1.- Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del Artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.

Por unidad de materia y conforme a lo establecido en el numeral segundo del artículo 313 superior, se tiene que: corresponde a los concejos:

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

Además de lo anterior, y como se describe en el mismo Proyecto, se hace necesario tener una viabilidad financiera del Proyecto, como quiera que el mismo tiene incidencia en la parte fiscal, lo cual por disposición legal se hace requisito sine qua non, como se desprende del artículo de la ley 819 de 2003.

Desde otra arista se puede apreciar que parte de lo planteado en el Proyecto de Acuerdo ha sido desarrollado a nivel nacional, verbigracia lo previsto en el decreto 874 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”**, dentro del cual quedó plasmado lo referido en parte del Proyecto en los siguientes términos:

Que, en el documento de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia, potencia mundial de la vida" se establece que la "economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o micro empresas), en cualquier sector económico. Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa".

Que, en el documento de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia, potencia mundial de la vida", la transformación 2. Seguridad humana y justicia social, catalizador C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida, se estableció que el Gobierno Nacional constituirá una política pública para el fortalecimiento de la economía popular bajo algunos pilares como " ... diseño de alianzas público - populares con el fin de constituir instancias de representación colectiva para la interlocución



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

con el Estado y otros actores", "Sostenibilidad y crecimiento de las unidades económicas y formas de asociatividad de la Economía Popular", así como la implementación de "herramientas de mejora regulatoria necesarias para crear marcos eficientes, eficaces y flexibles que les permitirán participar en compras públicas".

Que, el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 establece que 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".

Que, las actividades cubiertas por las Asociaciones Público-Populares alcanzan un amplio rango de sectores y que por tanto tienen la posibilidad de actuar como vehículo de articulación de políticas públicas relacionadas."

Al igual que el decreto citado, en el cual se decreta.

ARTÍCULO 1. Adición del Título 16 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1082 de 2015. Adiciónese el Título 16 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1082 de 2015 con los siguientes artículos: TÍTULO 16 DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-POPULARES

ARTÍCULO 2.2.16.1.1. Objeto. El objeto del presente título es reglamentar la forma como 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, los cuales se denominarán Asociaciones Público-Populares -APPo-.

ARTÍCULO 2.2.16.1.2. Régimen de contratación aplicable. Los contratos realizados por medio de APPo estarán sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Así mismo están sujetos a los principios de la función pública y las normas presupuestales aplicables.

ARTÍCULO 2.2.16.1.3. Finalidad de las Asociaciones Público-Populares -APPo-. Las Asociaciones Público-Populares de que trata el presente capítulo solamente podrán ser celebradas cuando su objeto se ciña a las finalidades señaladas de manera expresa en el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023. La justificación de lo anterior deberá hacer parte del proceso contractual que se adelante al interior de cada Entidad Estatal.

ARTÍCULO 2.2.16.1.4. Economía popular y comunitaria. Para el efecto del presente Título, se entiende por economía popular a los oficios y ocupaciones mercantiles relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, y no mercantiles, que hagan referencia a actividades domésticas o comunitarias, desarrolladas por unidades económicas de baja escala ya sea personales, familiares, micronegocios o microempresas, en cualquier sector económico. Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa.

ARTÍCULO 2.2.16.1.5. Procedencia de una APPo. Para celebrar una APPo, la Entidad Estatal debe establecer dentro de los Documentos del Proceso la conveniencia de uso de la APPo con base en las necesidades identificadas de la Entidad Estatal, indicando el impacto estimado en la economía popular con la suscripción del contrato, la utilización de la tipología y la consistencia entre el objeto del contrato y el alcance del presente título. Adicionalmente, deben identificar las condiciones de idoneidad y los requisitos técnicos que llevan a elegir a la persona natural o a la entidad sin ánimo de lucro perteneciente a la economía popular y comunitaria para ejecutar y cumplir el objeto del contrato.

Dentro del contexto nacional existe un Acuerdo Distrital del Distrito Capital de Bogotá, que regula en similares términos la materia que nos ocupa. (**ACUERDO 890 DE 2023, "Por medio del cual se reconocen las ocupaciones y los actores de la economía popular, se crea la alianza público popular como instrumento de reactivación económica, se articulan los sistemas de información, y se dictan otras disposiciones**). El Acuerdo capitalino fue producto de concertación entre la administración distrital de la



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

ciudad de Bogotá, la sociedad civil y gremio de la economía popular o informal y la academia, quienes junto con el concejo de Bogotá hicieron posible darle vida jurídica, ya que el proyecto del mismo se había presentado inicialmente en la vigencia fiscal de 2022, pero careció del acompañamiento necesario, por lo que requirió de mesas de trabajo conjuntas para darle la viabilidad necesaria al mismo.

Finalmente podemos decir que, ya existen normativas jurídicas que desarrollan, en lo referente a insumos como lo contenido en el Sistema de Información para actividades Económicas Informales (SIECI).

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Se sugiere realizar mesas de trabajo en las cuales participen dependencias del distrito de Cartagena como, por ejemplo, la Secretaría de Planeación, Hacienda, Educación, Espacio público, al igual que los diferentes gremios de la economía informal y la academia, como apoyo fundamental al Proyecto de Acuerdo.

En ese sentido se dará concepto jurídico positivo, condicionado al acompañamiento al Proyecto de Acuerdo por parte de la administración, lo que incluye el respectivo concepto favorable de impacto fiscal, por lo que se requiere de conformidad con lo estipulado en el artículo 7 de la ley 819 de 2003.

El presente concepto se expide de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

VIABILIDAD JURÍDICA DEL PROYECTO PROYECTO VIABLE

SI (X) Condicionado

NO _____

Atentamente,

Rafael Alfonso Vergara Campo
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Concejo Distrital de Cartagena

Proyectó:

Ranfis Alberto Padilla Quintero
P.U. Oficina Asesora Jurídica
Código 219 – Grado 07