

FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE

CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN
NIT. 817.005.028- 2

Fecha
aprobación
08/07/2026

Página
1 de 18



Rad No 2026-113-000639-2
Fecha 14/09/2026 10:49:22 a.m.
Destino: Secretaría General
Remite: CIJ ROSA AGUSTIN SINISTERRA L
Fecha actual 14/09/2026 10:49:58 a.m.
Empresa: CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Señores

CONCEJALES COMISIÓN SEGUNDA Y TERCERA

ASUNTO: Ponencia para primer debate del proyecto de acuerdo ***“POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN, PARA CONSTITUIR UNA EMPRESA DESCENTRALIZADA – SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA, Y SE CONCEDEN OTRAS FACULTADES”***

Apreciados concejales,

Respetuosamente, me permito comunicarles que el Presidente del Concejo Municipal de Popayán, mediante resolución No. 20261100001135 del 24 de agosto del 2026, nos designó como ponente para primer y segundo debate del proyecto de acuerdo ***“POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN, PARA CONSTITUIR UNA EMPRESA DESCENTRALIZADA – SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA, Y SE CONCEDEN OTRAS FACULTADES”***, presentado por el doctor Juan Carlos Muñoz Bravo, Alcalde Municipal de Popayán, mediante radicado 2026113000510-2 del 05 de agosto del 2026. En consecuencia, una vez fuimos notificados el acto administrativo de la Presidencia de la Corporación por medio del cual me designa como ponente, procedimos a documentarnos, a realizar las consultas sobre el particular y una vez absueltas las mismas, proseguimos a presentar ponencia para primer debate en comisión conjunta.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

SUSTENTO JURIDICO

La creación o constitución de entidades descentralizadas requiere autorización legal, conforme al principio consignado en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, según el cual compete al Congreso de la República, por medio de la expedición de leyes *“crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”*.

Tratándose de las competencias propias de las entidades territoriales, esta facultad se

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No 4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028– 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 2 de 18

traslada al ámbito local en cabeza de los concejos municipales. Al respecto, el numeral 6 del artículo 313 de la Carta Política establece que corresponde a los concejos municipales: *“crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta”*.

Dicho de otra forma, debe indicarse que, la creación o constitución de las sociedades de economía mixta se encuentra supeditada a que ello sea autorizado por la Administración en sus diversos niveles, dependiendo de la Entidad que participará en el capital de estas. En efecto, desde la Constitución Política Colombiana se asigna al Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, la facultad de determinar la estructura de la administración, en sus respectivos niveles territoriales, comprendiendo dicha facultad, el autorizar la creación de Entidades, tales como las sociedades de economía mixta. Para el caso específico del Congreso de la República, tal facultad se encuentra prevista en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia. Esto es replicado para las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales en sus respectivos territorios, en los numerales 7 y sexto 6 de los artículos 300 y 313 Ibidem, respectivamente. Sobre esto, el Honorable Consejo de Estado, mediante Concepto No. 1844 del año 2007 expedido por su Sala de Consulta y Servicio Civil, explica que:

El Congreso de la República, por medio de la ley, determina la estructura de la administración nacional, creando, suprimiendo o fusionando ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y “otras entidades del orden nacional”, y creando o autorizando la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. El Presidente de la República tiene, de una parte, la facultad de suprimir o fusionar entidades, de conformidad con la ley, y de otra, con sujeción a los principios y reglas generales que fije la ley, puede modificar la estructura de los

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028– 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 3 de 18

ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos nacionales.

*A las asambleas departamentales y a los concejos municipales les compete **determinar la estructura de la respectiva administración territorial, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de las sociedades de economía mixta.** Tratándose de una competencia constitucional propia, su ejercicio no está supeditado a que una ley general o particular lo autorice". (Negrilla por fuera del texto original)*

Bajo esta línea, la facultad para promover la discusión y posterior autorización de la creación de entidades en los cuerpos colegiados es de competencia exclusiva del Ejecutivo, en cabeza del gobierno nacional, el gobernador o el alcalde, según corresponda, facultad que se materializa mediante la radicación del respectivo Proyecto de ley, ordenanza o acuerdo municipal.

En efecto, el artículo 154 de la Constitución Política reserva al gobierno nacional la iniciativa para presentar proyectos de ley relacionados con la estructura administrativa. En consonancia con lo anterior, el inciso final del artículo 300 y el numeral 6 del artículo 313 ibidem, atribuyen de manera privativa a los gobernadores y alcaldes la función de someter a consideración de las asambleas departamentales y concejos municipales los proyectos de ordenanza y acuerdo tendientes a modificar la estructura de la administración.

Por consiguiente, es dable concluir que las sociedades de economía mixta, al integrar la estructura orgánica de la Administración en sus distintos niveles, requieren para su constitución la autorización expresa del congreso, la asamblea o el concejo Municipal, de conformidad con el nivel al cual vayan a estar adscritas.

Adicionalmente, la creación de la sociedad, encuentra también su fundamento en las

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE		Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028- 2		Fecha aprobación 08/07/2026	Página 4 de 18

siguientes normas de rango constitucional:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...)

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. (...)

Artículo 311. Al Municipio de Popayán, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, le corresponde: “Prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las Leyes frente a sus habitantes, dándole especial énfasis al desarrollo del ser humano como eje fundamental de la sociedad”.

MARCO LEGAL

Por otra parte, la Ley 489 de 1998 contempla en su artículo 1° que su objeto es *“regular el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública”*. En cuanto a la creación de organismos y entidades administrativas, el artículo 49 de la norma en comento estipula que corresponde a la ley, por iniciativa del

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028- 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 5 de 18

gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales. El mismo artículo estipula que las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de esta; y que las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal. Ahora bien, en cuanto a la creación de entidades administrativas en los órdenes departamental o municipal, el parágrafo del referido artículo dispone:

"PARÁGRAFO. *-Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente Ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del*

Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal".

El código de comercio en su artículo 461 y la ley 489 de 1998 en su artículo 97, definen las sociedades de economía mixta como 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 del derecho privado. Al respecto, disponen los artículos 97 y 98 de la referida ley:

"ARTÍCULO 97.- *Sociedades de economía 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

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028– 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 6 de 18

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.

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”.

Con relación al acto en el cual se autoriza la creación de una sociedad de economía mixta, se hace necesario remitirnos al criterio que sobre ello ha fijado desde vieja data la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-357 del año 1994, al analizar la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 88 del año 1993: En tratándose de sociedades de economía mixta, *“el grado de tutela y, en general, las condiciones de la participación del Estado en esta clase de sociedades se determinan en la ley que las crea o autoriza y en el respectivo contrato social”*. Tal ley, en consecuencia, debe determinar asuntos como estos: la cuantía de los recursos públicos que se aportarán a la sociedad, su objeto, su domicilio, su duración, la proporción del capital público y privado, lo mismo que el grado de tutela por parte de la administración, y a qué dependencia

corresponde ejercerla.

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028– 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 7 de 18

Por supuesto, ha de tomarse en cuenta que, el análisis realizado por la Corte Constitucional se predica de la mencionada Ley 88 del año 1993, y no a la Ley 489 del año 1998, la cual rige actualmente. Sin embargo, el Consejo de Estado mediante Concepto No. 2025 del 8 de septiembre del año 2011, explicó que, el criterio sobre el cual se erige la citada sentencia de constitucionalidad, se hace extensivo al acto que autoriza la creación de sociedades de economía mixta bajo la vigencia de la Ley 489 del año 1998.

Ciertamente, la mencionada Corporación llega a dicha conclusión, al considerar que:

“La Sala acoge integralmente los criterios expuestos en la jurisprudencia transcrita, y estima que a pesar de ser anterior a la vigencia de la ley 489 de 1998, las afirmaciones allí consignadas tienen plena validez y actualidad en la medida en que: O Están referidos a la interpretación del numeral 7 del artículo 150 de la C.P., norma vigente; ii) Parten de la necesidad constitucional de ley previa que autorice la creación de una sociedad de economía mixta, tal como lo expuso la Sala en los puntos anteriores, y iii) La mención del artículo 8° del decreto 1050 de 1968, norma derogada por la ley 489, en nada altera el criterio sostenido, si se considera que el contenido material de dicha disposición coincide en lo esencial con los artículos 50, 97 y 98 de la ley 489 de 1998. Es más, el artículo 50 ibidem, al señalar concretamente los requisitos que debe contener el acto de creación de una entidad pública, no deja duda de que dicho acto no puede ser general, sino específico respecto del tipo de entidad de que se trate”.

Así pues, atendiendo a lo analizado hasta este punto, es necesario indicar que, las sociedades de economía mixta requieren de manera previa a su creación, de una Ley en sentido material que autorice su constitución, debiendo contemplarse en esta, aspectos específicos y determinantes de la sociedad, tales como su objeto, domicilio,

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE		Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028– 2		Fecha aprobación 08/07/2026	Página 8 de 18

duración, e inclusive la proporción de aportes públicos y privados que compondrán su capital social. Por otra parte, en lo que tiene que ver con la constitución de la sociedad de economía mixta, una vez ha sido autorizada su creación, y en aplicación a lo dispuesto por el artículo 98 del Código de Comercio, se debe suscribir un contrato de sociedad entre la Entidad Pública y el privado o privados que conformarán el capital de la sociedad.

En concordancia con esto, el contenido mínimo del acto de constitución se encuentra plasmado en el artículo 98 de la Ley 489 del año 1998, siendo este, las condiciones de participación de la Entidad Pública en el seno de la sociedad, la indicación de su carácter, departamental o municipal, y su vinculación al organismo al cual esta se encuentra adscrita. Todo esto, aunado al contenido mínimo que todo contrato de sociedad debe tener a la luz de lo dispuesto por el Código de Comercio y, conforme al cual, en principio se tendría que el acto de constitución tendría que llevarse a cabo por medio de Escritura Pública, esto, tomando en consideración que el artículo 110 del Código de Comercio Colombiano, así lo exige.

Sin embargo, con la expedición de la Ley 1258 del año 2008, por medio de la cual se crean las sociedades por acciones simplificadas, este requisito se ha flexibilizado, toda vez que este tipo societario puede ser constituido mediante documento privado, tal y como lo dispone el artículo 5 de la mencionada Ley, el cual corresponde al tipo de sociedad que se pretende constituir por parte de la Administración municipal.

Así las cosas, resulta claro que las sociedades de economía mixta pueden ser constituidas mediante escritura pública, en aplicación a lo dispuesto por el artículo 110 del Código de Comercio, o documento privado, atendiendo a lo preceptuado por la Ley 1258 del año 2008, en caso de que estas se conciban bajo el tipo societario que dicha Ley regula, esto es, la sociedad por acciones simplificada.

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028- 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 9 de 18

ESTUDIO DEMOSTRATIVO

El proyecto de Acuerdo que se presenta para estudio y aprobación, cuenta con el estudio demostrativo requerido por el artículo 69 de la Ley 489 de 1998, norma cual señala que las entidades descentralizadas de carácter municipal deben ser creadas mediante acuerdo, o por autorización que se haga al alcalde y para tal efecto, el proyecto respectivo que se presenta por el gobierno municipal ante el Concejo municipal debe estar acompañado del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios constitucionales que rigen la actividad estatal, entre ellos, el de planeación.

“ARTICULO 69. CREACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Las entidades

descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política”.

significado y alcance de la expresión estudio demostrativo utilizada en el artículo 69 de la Ley 489 que consagra las condiciones que debe reunir la autorización para la creación de una entidad descentralizada. Dijo esa Sala que, al tratarse de un concepto indeterminado, debe acudir a otras fuentes normativas y a los diferentes métodos de interpretación para entender el sentido de la mencionada expresión. En tal virtud, realizó el siguiente análisis:

(i) Desde una interpretación exegética y acudiendo al significado de las palabras según la lengua española, *estudio* significa *obra de cierta extensión en que se expone y analiza una cuestión determinada*; *demostrativo*: *que demuestra* y *justificar*: *probar algo con razones convincentes, testigos y documentos*.

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE		Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028- 2		Fecha aprobación 08/07/2026	Página 10 de 18

(ii) **Desde el punto de vista semántico**, cuando el artículo 69 de la Ley 489 de 1998 exige que se presente un *estudio demostrativo que justifique la iniciativa*, se refiere a un documento en el que se demuestre la necesidad o la conveniencia de crear o autorizar la creación, según el caso, de una entidad descentralizada, así como la viabilidad de la iniciativa.

(iii) **Desde una perspectiva sistemática**, la expresión refiere, en primer lugar, que la iniciativa normativa para este tipo de asuntos está radicada constitucionalmente en el Gobierno nacional y en los gobiernos departamentales, distritales y municipales, de forma exclusiva, y que la decisión correspondiente es competencia del Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales, mediante ley, ordenanza o acuerdo, respectivamente. Así, entonces, cuando la norma utiliza las palabras *proyecto e iniciativa*, se refiere, en concreto, al proyecto de ley, de ordenanza o de acuerdo, según el caso, que el Gobierno nacional o el territorial debe presentar ante la corporación de elección popular correspondiente, para solicitar la creación o la autorización para constituir una determinada entidad descentralizada.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que el estudio demostrativo debe ser elaborado y presentado junto con el proyecto de ley de ordenanza o de acuerdo en el que se proponga la creación de la entidad descentralizada por servicios, o se solicite la autorización para crearla, cuando ello resulta posible.

Sobre el aspecto referido, advierten que el artículo 69 de la Ley 489 no hace distinción alguna entre los casos en los que la corporación pública de elección popular debe crear directamente la entidad descentralizada (regla general), y aquellos en los que **puede o debe autorizar al Gobierno nacional o local para hacerlo (sociedades de economía mixta)**, entendiendo que el estudio demostrativo se requiere en ambas hipótesis, pues la decisión política de dar origen a una nueva entidad descentralizada la toma siempre el Estado, por conducto del respectivo órgano de representación.

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028– 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 11 de 18

Por consiguiente, se anexa al presente proyecto de acuerdo el estudio demostrativo requerido, cuyo contenido se detallará a continuación.

En primer lugar, el estudio define los objetivos de la iniciativa y realiza un análisis del contexto municipal, en el que se caracteriza la realidad territorial del municipio de Popayán y su incidencia en la prestación de programas de alimentación, examinando las condiciones geográficas, socioeconómicas y demográficas que inciden en la operación del Programa de Alimentación Escolar –PAE. Asimismo, analiza la demanda actual del servicio, las capacidades institucionales existentes, la forma como actualmente se presta el programa, la articulación con la economía local y las principales brechas identificadas en materia de cobertura, oportunidad, capacidad operativa y eficiencia administrativa, concluyendo que dichas condiciones hacen pertinente la implementación de un modelo de gestión que fortalezca la capacidad institucional del municipio.

Posteriormente, el estudio identifica las necesidades que motivan la iniciativa, evidenciando las dificultades que enfrenta la administración municipal para garantizar una prestación oportuna, continua y eficiente del Programa de Alimentación Escolar mediante los mecanismos tradicionales de contratación estatal. En este análisis se exponen los principales riesgos asociados a los procesos de selección de operadores, las limitaciones operativas y administrativas existentes y la necesidad de adoptar un esquema institucional que permita mejorar la oportunidad en la prestación del servicio, fortalecer las compras públicas locales, garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos y optimizar la gestión administrativa del programa.

De igual forma, el estudio desarrolla un análisis comparativo de las diferentes alternativas institucionales consideradas para atender dichas necesidades, evaluando la constitución de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión

mediante interventoría o apoyo a la supervisión y, finalmente, la constitución de una sociedad de economía mixta. Como resultado de este ejercicio comparativo se

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE		Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028– 2		Fecha aprobación 08/07/2026	Página 12 de 18

concluye que esta última constituye la alternativa más conveniente, al permitir integrar capacidades públicas y privadas, incorporar experiencia técnica especializada, fortalecer la capacidad operativa y logística del municipio y desarrollar un modelo empresarial con mayor flexibilidad, sostenibilidad y eficiencia para la ejecución de programas de alimentación.

Asimismo, el estudio define los proyectos estratégicos que desarrollará la futura sociedad, describiendo las fases de planificación, operación, seguimiento y fortalecimiento institucional requeridas para la adecuada prestación de los servicios alimentarios, así como la posibilidad de desarrollar otras actividades complementarias relacionadas con la logística, abastecimiento, transformación, distribución de alimentos, asistencia técnica y gestión de programas alimentarios, con el propósito de garantizar su sostenibilidad financiera y operativa.

En el componente jurídico, el estudio analiza el marco constitucional y legal que sustenta la iniciativa, examinando las competencias de los concejos municipales para autorizar la constitución de sociedades de economía mixta, el régimen previsto en la Constitución Política, la Ley 489 de 1998, el Código de Comercio y demás disposiciones aplicables. Igualmente, estudia la jurisprudencia y doctrina administrativa pertinente, la articulación de la iniciativa con el Plan Nacional de Desarrollo y con el Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 "*Alianza con Popayán*", el procedimiento para la selección del socio estratégico y los mecanismos de control y vigilancia fiscal a los que estará sometida la sociedad.

En cuanto a la viabilidad institucional de la propuesta, el estudio demuestra la inexistencia de entidades del orden municipal que desarrollen un objeto similar, identifica los potenciales socios y aliados estratégicos, plantea el esquema general de estructuración de la sociedad, define las fases preoperativa y operativa para su puesta en funcionamiento y evalúa su viabilidad técnica, financiera y social, concluyendo que

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028– 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 13 de 18

la iniciativa resulta sostenible y responde a una necesidad institucional claramente identificada.

Finalmente, el estudio desarrolla la propuesta de composición de la sociedad, definiendo los aspectos esenciales relacionados con su naturaleza jurídica, denominación, domicilio, objeto social, estructura del capital, participación de los accionistas, órganos de administración, dirección y mecanismos de supervisión y control, proporcionando así los elementos técnicos que

servirán de fundamento para la autorización cuya aprobación se solicita al Honorable Concejo Municipal.

En consecuencia, el estudio demostrativo acredita que la iniciativa, además de obedecer a una decisión de organización administrativa, responde sobre todo a un análisis integral que demuestra su necesidad, conveniencia, viabilidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, evidenciando que la constitución de una sociedad de economía mixta constituye un instrumento idóneo para fortalecer la capacidad institucional del Municipio de Popayán en la gestión del Programa de Alimentación Escolar y demás programas de asistencia alimentaria que puedan ser desarrollados dentro de su objeto social.

IMPACTO FISCAL

Que de acuerdo al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, mediante la cual se dictaron normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica dispuso que: ***“...el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, debiendo incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas...”***

En concordancia con lo anterior el proyecto de Acuerdo “POR EL CUAL SE AUTORIZA

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE		Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028– 2		Fecha aprobación 08/07/2026	Página 14 de 18

AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYAN, PARA CREAR UNA SOCIEDAD DESCENTRALIZADA DENOMINADA “GESTOR ALIMENTARIO S.A.S.”, Y SE DICTAN OTRAS

DISPOSICIONES” está generando un gasto, para el Ente territorial, que en este caso sería el aporte al capital a esta Sociedad, de acuerdo con el Plan Financiero 2025 - 2034, estos aportes pueden ser asumidos por la Entidad sin afectar los indicadores contemplados en la Ley 819 de 2003, de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Mediante oficio con radicado No. 20261300438973 del 17 de julio de 2026, la Secretaria de Hacienda, certifica que, de acuerdo con el Plan Financiero 2025-2034, los aportes destinados al aporte de capital de la Sociedad del Gestor Alimentario, pueden ser asumidos por la entidad.

ACUERDO No. _____ DE 2026

POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN, PARA CONSTITUIR UNA EMPRESA DESCENTRALIZADA – SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA, Y SE CONCEDEN OTRAS FACULTADES

El Concejo del Municipio de Popayán, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política, así como en los artículos 49, 69 y 97 de la Ley 489 de 1998 y demás normas concordantes y;

CONSIDERANDO:

Que el numeral 6 del artículo 313 de la Carta Política establece que corresponde a los concejos municipales: *«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».*

Que el Honorable Consejo de Estado, mediante Concepto No. 1844 del año 2007 expedido por su Sala de Consulta y Servicio Civil dispuso *«A las asambleas departamentales y a los concejos municipales les compete determinar la estructura de la respectiva administración territorial, crear los establecimientos públicos y las*

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028- 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 15 de 18

empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de las sociedades de economía mixta. Tratándose de una competencia constitucional propia, su ejercicio no está supeditado a que una ley general o particular lo autorice».

Que el artículo 49 de la Ley 489 de 1998 expone «(...) Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal. PARAGRAFO. Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal».

Que el artículo 97 de la Ley 489 de 1998, definen las sociedades de economía mixta.

«ARTÍCULO 97.- Sociedades de economía 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.

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».

Que conforme al artículo 69 de la Ley 489 de 1998, la autorización de constitución de una sociedad de economía mixta deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.

«ARTICULO 69. CREACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política».

Que, con fundamento en lo anterior artículo, se concluye que el estudio demostrativo

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE		Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028- 2		Fecha aprobación 08/07/2026	Página 16 de 18

debe ser elaborado y presentado junto con el proyecto de acuerdo que proponga la constitución de una sociedad de economía mixta.

Que el presente proyecto de acuerdo cuenta con el estudio demostrativo que sustenta, desde los componentes jurídico, técnico, administrativo y financiero, la conveniencia y viabilidad de autorizar la creación de una sociedad de economía mixta del orden municipal, cuyo objeto principal es la gestión, administración, planeación, suministro, distribución de raciones y complementos alimentarios vinculados al Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el ámbito público y privado asegurando el cumplimiento de los estándares técnicos y nutricionales vigentes.

Que a lo largo del estudio demostrativo se aborda los siguientes componentes estructurales: **1.** El análisis de conveniencia, donde se sustentan las razones por las cuales el municipio de Popayán requiere transitar de un modelo de gestión pública tradicional hacia un esquema societario de economía mixta, identificando las ineficiencias que justifican la creación de una nueva persona jurídica; **2.** El estudio jurídico, que define la naturaleza legal de la sociedad, su régimen aplicable conforme a la Ley 489 de 1998, el Decreto 410 de 1971 y el Estatuto General de Contratación Pública; **3.** El estudio técnico y administrativo detalla la estructura organizacional, el talento humano requerido, los activos e infraestructura necesarios para que la sociedad inicie operaciones, y el plan de implementación progresiva; **4.** El estudio técnico y financiero, que demuestra la sostenibilidad económica de la empresa en el mediano y largo plazo.

Que, en mérito de lo expuesto, así como de la exposición de motivos y el estudio demostrativo que los acompañan, se

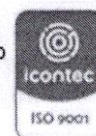
ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al Alcalde del municipio de Popayán Cauca para constituir una Sociedad de Economía Mixta bajo la naturaleza de sociedad por acciones simplificada, de conformidad con lo dispuesto en la ley 1258 de 2008 y ley 489 de 1998.

PARÁGRAFO PRIMERO. La Sociedad de Economía Mixta, tendrá duración indefinida, contará con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y capital independiente, conformada con aportes públicos y privados. El domicilio principal de la SEM será en la ciudad de Popayán – Cauca, y podrá operar en todo el territorio nacional.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Para efectos de la autorización que se otorga en el presente artículo, el municipio de Popayán deberá adquirir participaciones accionarias o derechos que represente por lo menos el noventa y uno por ciento de las acciones o derechos de voto, o en general cualquier estructura que garantice en todo caso una mayoría

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028- 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 17 de 18

accionaria para el municipio.

ARTÍCULO SEGUNDO: La Sociedad tendrá como objeto la gestión, administración, planeación, suministro, distribución de raciones y complementos alimentarios vinculados al Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el ámbito público y privado asegurando el cumplimiento de los estándares técnicos y nutricionales vigentes.

PARÁGRAFO. En virtud de su autonomía y capacidad técnica, la Sociedad podrá ampliar y extender su objeto a la ejecución de cualquier otro modelo de nutrición poblacional.

ARTÍCULO TERCERO: En desarrollo de esta autorización el Alcalde del municipio de Popayán podrá asociarse con otras entidades y/o sociedades de naturaleza pública o privada que guarden relación con el objeto social de la Sociedad a crear.

ARTÍCULO CUARTO: El patrimonio de la sociedad estará constituido por los bienes y recursos que los accionistas aporten en capital, tecnología y/o transferencia de conocimiento.

PARÁGRAFO PRIMERO. El capital autorizado de la Sociedad de Economía Mixta será de SIETE MIL MILLONES DE PESOS (\$7.000.000.000), suscribiéndose TRES MIL NOVECIENTOS VEINTINUEVE MILLONES DE PESOS (\$3.929.000.000), del cual mínimo el 91% será suscrito por el municipio de Popayán.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El valor de los aportes que se realicen a la Sociedad de Economía mixta, estarán representadas en acciones de carácter nominal.

PARÁGRAFO TERCERO. En el acto de constitución deberá expresarse el capital suscrito y pagado, la clase y valor nominal de las acciones representativas de capital, la forma y términos en que deben cancelarse las acciones cuyos plazos no podrán exceder de dos (2) años.

ARTÍCULO QUINTO: La Sociedad de Economía Mixta, estará vinculada a la Secretaría de Educación del municipio de Popayán.

ARTÍCULO SEXTO: Para los fines de su administración y dirección, la Sociedad tendrá una Asamblea General de Accionistas y una Junta Directiva, así mismo tendrá un Gerente General quien será el Representante Legal y ejercerá la representación de la Sociedad.

PARÁGRAFO. Los demás aspectos societarios tales como: gobierno corporativo, período, funciones, reformas estatutarias, normas de disolución y liquidación, estructura administrativa y técnica, serán las que se señalen en los estatutos. La Junta Directiva

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736

	FORMATO PONENCIA PRIMER DEBATE	Código PAC-F-07	Versión 006
	CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN NIT. 817.005.028- 2	Fecha aprobación 08/07/2026	Página 18 de 18

será la encargada de autorizar al Representante Legal para la constitución de agencias o sucursales que permitan el desarrollo del objeto social de la Sociedad.

ARTÍCULO SÉPTIMO: La selección de los socios estratégicos se efectuará mediante proceso público de selección conforme a las reglas del derecho privado (art. 97 ley 489 de 1998), pero garantizando los principios que rigen la función pública señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.

ARTÍCULO OCTAVO: El alcalde municipal de Popayán queda autorizado, por el término de cinco (5) meses contados a partir de la publicación del presente acuerdo, para constituir la Sociedad de Economía Mixta.

PARÁGRAFO. La administración municipal deberá allegar un informe al Concejo Municipal de Popayán acerca de la materialización de la autorización que aquí se otorga. El documento contentivo del informe debe ser público y estar disponible para consulta por parte de la ciudadanía y organismos de control en la página web del municipio y del Concejo Municipal de Popayán.

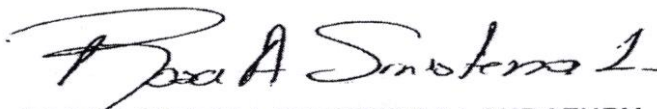
ARTÍCULO NOVENO: El presente Acuerdo rige a partir de su publicación. Dado en Popayán, a los ____ días del mes de ____ de 2026.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PRESIDENTE CONCEJO MUNICIPAL

SECRETARIO GENERAL CONCEJO

En mérito de lo expuesto y bajo las anteriores premisas, presento ponencia positiva para primer debate en comisión conjunta del proyecto de acuerdo **"POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN, PARA CONSTITUIR UNA EMPRESA DESCENTRALIZADA – SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA, Y SE CONCEDEN OTRAS FACULTADES"** el cual resulta necesario a efectos de cumplir con las disposiciones establecidas en la Constitución, la Ley y los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional.


ROSA AGUSTINA SINISTERRA LANDAZURY
 Concejala Ponente-Comisión segunda CMP

Cualquier información o sugerencia comuníquese a nuestras líneas telefónicas 602 8242006 o al correo electrónico: archivo@concejodepopayan.gov.co, Dirección, Carrera 6 No.4- 21, Edificio el CAM



SC-CER588736