REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

Sentencia de primera instancia

Bucaramanga, septiembre veintiuno (21) de dos mil veintiséis (2026).

Medio de control	Nulidad simple
Radicado	680013333011 2025 00322 00
Enlace del expediente	https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=68001333301120250032200 6800133
Demandante	Cristian Danilo Avendaño Fino cristianavendano@camara.gov.co; crisiand1019@gmail.com;
Demandado	Municipio de Capitanejo – Concejo Municipal notificacionjudicial@capitanejo-santander.gov.co; Hsjddefensahospitalfloridablan@gmail.com; consultorescyfsas@gmail.com; sordonezabogada@gmail.com;
L. Necesario	Fondo de Desarrollo Colombiano (FODECOL) ventanillaunica@fodecol.org; Katherinnpzn@gmail.com;
Ministerio Público	Procuraduría 100 Judicial I para Asuntos Administrativos oflorez@procuraduria.gov.co;
Acto demandado	Acuerdo No. 002 de febrero 12 de 2025 «Por el cual se autoriza al alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano», expedido por el Concejo Municipal de Capitanejo, Santander (A. 3, Actuación 2, fl.1 y s.s.).
Tema	Control de legalidad / Acuerdo Municipal / Autorización de creación e integración Fondo Mixto

Una vez surtidas las etapas procesales previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en aplicación de las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, y al no encontrarse causales de nulidad que invaliden lo actuado en el presente proceso, el Despacho procede a dictar sentencia de primera instancia en este medio de control.

I. Antecedentes

1. La demanda

La parte demandante solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (SAMAI – Actuación No. 2. Archivo 1_Demanda, fl. 1):

> «Como pretensión principal, solicito respetuosamente que se declare la nulidad total del Acuerdo No. 002 del 12 de febrero de 2025 "Por el cual se autoriza al Alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano", por haberse expedido de manera irregular al vaciar las competencias del Concejo Municipal mediante autorización general indeterminada, con ausencia de motivación sobre aspectos esenciales de la entidad a crear, particularmente

en lo que respecta a su capitalización y patrimonio, y por no cumplir con las cargas del análisis de impacto fiscal conforme a las reglas unificadas establecidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-340 de 2024 y el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003».

Como fundamento de las pretensiones se tienen, en síntesis, los siguientes hechos:

1.1. El Concejo Municipal de Capitanejo aprobó el Acuerdo No. 002 del 12 de febrero de 2025, mediante el cual se autorizó al alcalde municipal para la creación e integración del Fondo Mixto FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano. El proyecto fue debatido y aprobado en sesiones ordinarias realizadas los días 8 y 12 de febrero de 2025.

1.2. El proyecto de acuerdo fue presentado por iniciativa del alcalde municipal, Jaime Antonio Sepúlveda Gutiérrez.

1.3. El acuerdo otorgó al alcalde un plazo de seis (6) meses para adelantar los trámites necesarios para la constitución del Fondo Mixto FODECOL.

1.4. El Artículo segundo dispuso que FODECOL se constituirá como una persona jurídica sin ánimo de lucro, de carácter mixto, de segundo orden, descentralizado indirectamente por servicios, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y capital independiente adscrito a la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, no se establecieron los porcentajes de participación de los sectores público y privado.

1.5. El Artículo sexto señaló que el patrimonio de FODECOL sería definido en el acto administrativo de creación y que los aportes del Municipio de Capitanejo se realizarían conforme a su capacidad financiera y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1.6. El acuerdo no estableció la cuantía de la capitalización inicial, el costo total de la iniciativa, las fuentes de financiación de los recursos públicos ni las condiciones de participación del sector privado.

1.7. La exposición de motivos y el articulado del proyecto no precisaron la naturaleza, cuantificación o destinación de los aportes municipales ni el régimen de responsabilidades frente a terceros.

1.8. En los documentos que acompañan el proyecto no se incorporó un análisis detallado sobre el impacto fiscal de la iniciativa.

1.9. No se aportó estudio técnico que compare la figura del fondo mixto con otras alternativas de gestión pública ni que sustente su conveniencia específica.

1.10. El Artículo tercero del acuerdo estableció como domicilio y sede principal de FODECOL el municipio de Bucaramanga.

2. Normas violadas y concepto de violación

- Constitución Política, Artículos 209, 313 numeral 6, 345, 346 y 362.
- Ley 819 de 2003, Artículo 7.

- Ley 489 de 1998, Artículos 68, 69, 96 y 109.

La parte demandante sostiene que el acto acusado está viciado de nulidad por haber sido expedido con infracción a las normas superiores en que debía fundarse por:

i) Violación del Artículo 7 de la ley 819 de 2003

La parte demandante sostiene que la expedición del acuerdo desconoció las exigencias de responsabilidad y sostenibilidad fiscal previstas en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, debe hacerse explícito y debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

a. Incumplimiento de la carga de análisis del impacto fiscal

En primer lugar, afirma que el proyecto de acuerdo no contiene una determinación explícita del impacto fiscal de la medida. Si bien se menciona que la constitución del Fondo Mixto «no genera impacto fiscal negativo», no se presenta la cuantificación de los costos asociados a la capitalización de la entidad ni a su funcionamiento

b. Incumplimiento de la carga de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo

En segundo lugar, señala que la exposición de motivos se limita a afirmar genéricamente que la iniciativa «es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo», sin desarrollar las razones de dicha compatibilidad ni demostrar cómo los compromisos presupuestales derivados de la constitución del fondo se integran en las proyecciones fiscales del municipio.

c. Incumplimiento de la carga de sostenibilidad fiscal

Finalmente, aduce que el acuerdo no identifica las fuentes de financiación de los aportes que realizará el municipio al fondo mixto. El Artículo sexto del acuerdo simplemente delega a un acto administrativo posterior la definición del patrimonio, indicando que los aportes se realizarán "conforme con la capacidad financiera del mismo", sin especificar de qué rubros presupuestales provendrán los recursos ni su impacto en las demás obligaciones del municipio.

i) Vaciamiento de competencias del concejo municipal

La demanda sostiene que el acto acusado vacía las competencias del Concejo Municipal al delegar aspectos fundamentales a actos administrativos posteriores del alcalde.

Lo anterior, lo fundamenta en que el Artículo sexto del Acuerdo autorizó la creación de una entidad sin conocer cuál sería su capitalización, qué recursos públicos se comprometerían, ni cuál sería la participación del municipio en el patrimonio de la entidad, constituyendo un vaciamiento de competencias porque el Concejo Municipal debe ejercer efectivamente su función de autorización, lo cual implica conocer y aprobar los elementos esenciales de la entidad a crear. No puede

limitarse a expedir una autorización en blanco para que el alcalde determine posteriormente aspectos tan fundamentales como el patrimonio de la entidad.

ii) Ausencia de motivación sobre el patrimonio y capitalización de la entidad

El demandante sostiene que el Acuerdo demandado vulnera el deber de motivación que debe preceder la expedición de los actos administrativos, toda vez que omite justificar aspectos esenciales para la creación y funcionamiento de la entidad cuya constitución se autoriza.

En primer lugar, señala que el Acuerdo no determina cuál será el patrimonio inicial de la entidad, la forma en que este se conformará ni los criterios para la valoración de los aportes públicos y privados. A su juicio, dicha omisión genera incertidumbre respecto de la estructura financiera de la organización e impide conocer los fundamentos económicos sobre los cuales descansa su creación.

En segundo lugar, afirma que el Acuerdo no precisa los recursos presupuestales de los cuales provendrán los aportes del municipio al fondo, ni establece el monto de tales aportes o su incidencia en las finanzas municipales. Según el actor, esta circunstancia impide evaluar la viabilidad financiera de la iniciativa y determinar su compatibilidad con las demás obligaciones presupuestales del ente territorial.

En tercer lugar, aduce que no existe un análisis técnico que justifique la elección de la figura del fondo mixto frente a otras alternativas de gestión pública que pudieran resultar más eficientes o menos gravosas para el erario municipal. Sostiene que la exposición de motivos se limita a reproducir disposiciones constitucionales y legales, sin exponer las razones técnicas, financieras o administrativas que sustenten concretamente la conveniencia de la iniciativa.

Finalmente, manifiesta que el Acuerdo tampoco define los elementos básicos de los estatutos de la entidad ni las reglas que regularán la participación de los aportantes públicos y privados. En criterio del demandante, esta omisión impide conocer el marco jurídico bajo el cual operará la entidad y evidencia la falta de motivación suficiente sobre aspectos estructurales de su organización y funcionamiento.

iii) Inconsistencia en el domicilio de la entidad

Según el demandante, el domicilio y la sede principal del Fondo Mixto FODECOL en el municipio de Bucaramanga resultan jurídicamente inconsistentes con la naturaleza de una entidad descentralizada indirecta del orden municipal. Si el fondo mixto se crea con autorización del Concejo Municipal de Capitanejo, se financia con aportes del presupuesto de dicho municipio y queda adscrito a su Secretaría de Hacienda, resulta contrario a la lógica administrativa y al principio de territorialidad que su sede principal se establezca en un municipio diferente. Esta inconsistencia evidenciaría una falta de claridad conceptual en el diseño de la entidad y podría generar conflictos de competencia en materia de control fiscal, vigilancia y supervisión.

3. Trámite procesal

3.1. La demanda se admitió mediante auto adiado el 27 de enero de 2026

(SAMAI- Actuación No. 3) en el cual se ordenan las notificaciones de rigor. El Municipio de Capitanejo – Concejo Municipal y el Fondo de Desarrollo Colombiano (FODECOL) contestaron la demanda en término proponiendo excepciones (SAMAI - Actuación Nos. 26 y 27). Por secretaría se corrió traslado de estas (SAMAI – Actuación No. 32), sin embargo, la parte demandante no se pronunció.

3.2. El 3 de marzo de 2026 se decretó como medida cautelar la suspensión provisional del acto acusado (SAMAI – Actuación No. 16), decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Santander el 25 de junio de 2026 (SAMAI – Actuación No. 34).

3.3. El 28 de julio de 2026, se profirió auto mediante el cual se (i) se prescindió de audiencia inicial, (ii) se fijó el litigio, (iii) se decretaron pruebas y (iv) se ordenó correr traslado para presentar alegatos de conclusión (SAMAI – Actuación No. 37).

3.4. Una vez vencido dicho término, el expediente ingresó al despacho para proferir la sentencia de primera instancia.

4. Contestación demanda

4.1. Municipio de Capitanejo (SAMAI – Actuación No. 26)

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones, al señalar que, no se configura violación alguna del ordenamiento jurídico, ni se desvirtuó la presunción de legalidad que ampara el acto administrativo acusado.

En tal sentido, inició por precisar que la parte demandante incurrió en un error sustancial al atribuirle al acto demandado una naturaleza jurídica que no le corresponde, pues no se trata de un acto de creación de entidad, sino de un acto de autorización previa, conforme a lo dispuesto en el Artículo 69 de la Ley 489 de 1998, que permite que las entidades descentralizadas sean creadas por acuerdo o con su autorización.

Seguidamente señaló que, no se presentó ningún «vaciamiento de competencias», ya que el Concejo actuó dentro del ámbito de sus competencias constitucionales, particularmente las previstas en el Artículo 313 de la Constitución Política, al autorizar al alcalde para desarrollar actuaciones administrativas encaminadas al cumplimiento de los fines del Estado.

También manifestó que no es cierto que el acto acusado carezca de motivación, toda vez que, el Acuerdo No. 002 de 2025 es el resultado de un procedimiento administrativo completo, en el cual se surtieron todas las etapas exigidas por la ley, incluyendo la radicación del proyecto por parte del alcalde municipal, la designación de ponente, la elaboración del informe de ponencia, el estudio en comisión, el debate en plenaria y la aprobación en dos sesiones reglamentarias, conforme lo certifica la Secretaría del Concejo Municipal. A ello se suma la existencia de una exposición de motivos, documentos técnicos y soportes administrativos que evidencian que la decisión adoptada no fue arbitraria, sino el resultado de un análisis previo, estructurado y deliberativo, lo cual satisface plenamente las exigencias del Artículo 69 de la Ley 489 de 1998 en cuanto al estudio demostrativo que justifica la iniciativa.

Agregó que, en el caso de las entidades descentralizadas indirectas, en el acto de autorización no es necesario definir aspectos como la capitalización, el patrimonio y la estructura de la entidad, dado que tales aspectos corresponden al acto constitutivo y a los estatutos que se adopten con posterioridad. Por ello, para la entidad, no resulta jurídicamente exigible que el acuerdo de autorización contenga todos los elementos propios de la creación de la entidad, pues ello supondría confundir la autorización para constituirla con su efectiva constitución.

Finalmente planteó como excepciones de fondo, las que denominó: (i) Inexistencia de violación normativa del acto administrativo acusado; (ii) Presunción de legalidad del acto administrativo; (iii) Indebida interpretación y aplicación del Artículo 7 de la ley 819 de 2003; (iv) Inexistencia de vaciamiento de competencias del concejo municipal y (iv) Cumplimiento del deber de motivación y existencia de estudio demostrativo Improcedencia de la nulidad por ausencia de violación manifiesta del ordenamiento jurídico

4.2. Fondo de Desarrollo Colombiano (FODECOL) (SAMAI – Actuación No. 27)

Solicitó la desestimación de las pretensiones de la demanda al considerar que el acto administrativo acusado constituye una manifestación incólume de la autonomía territorial y de la potestad de configuración normativa de los entes territoriales, amparado por la presunción de legalidad y acierto; presunción que la contraparte no derruyó, toda vez que sus acusaciones se fundamentan en apreciaciones estrictamente subjetivas y carentes de asidero probatorio.

Al respecto, indico que en el régimen de las entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, regido por los Artículos 68, 69 y 96 de la Ley 489 de 1998, la corporación edilicia agota su competencia al conceder la habilitación. Pretender la nulidad del Acuerdo porque el Concejo delegó la definición material del patrimonio al acto de creación posterior, equivale a exigirle al juez contencioso que castigue al cabildo por no usurpar las funciones de ejecución y asociación que la Constitución le asigna privativamente al Ejecutivo local.

Frente al «vaciamiento de competencias», señaló que la facultad de comprometer sumas exactas y transferir aportes a un Fondo Mixto es un acto de ordenación del gasto. El Artículo 313, numeral 6, de la Constitución Política faculta al Concejo para autorizar, pero no para tasar unilateralmente el monto de una asociación con capital privado sin que el representante legal del municipio haya agotado la etapa de negociación. El Acuerdo demandado protegió el erario al condicionar los aportes al límite del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), siendo esta la máxima expresión de control político y no un «cheque en blanco».

Por último, puso de presente que, la iniciativa no careció de análisis técnico ni de impacto fiscal, pues en su sentir, el trámite estuvo cobijado por el Acta del Comité Municipal de Política Fiscal (COMFIS) y el Estudio Técnico Demostrativo exigido por la Ley 489 de 1998. Para la entidad, la parte demandante incurre en un manifiesto exceso ritual al pretender la nulidad bajo el argumento de que el texto mismo del Acuerdo no contiene el desglose matemático, ignorando que el deber de motivación de la administración se entiende satisfecho con la existencia real de los soportes técnicos y financieros en el expediente que antecedió a su expedición.

Por último, propuso como excepciones de fondo las que llamó: (i) Excepción de inexistencia de vicios de nulidad y plena vigencia de la presunción de legalidad del acto administrativo, (ii) Excepción de exceso ritual manifiesto y cosa juzgada constitucional material frente a la naturaleza de las entidades descentralizadas indirectas (teoría del acto complejo) y (iii) Excepción de legitimidad de la acción administrativa basada en el principio de colaboración armónica y beneficio colectivo (Artículos 113 y 209 C.P.)

5. Alegatos de conclusión

5.1. Parte demandante

No presentó alegaciones finales.

5.2. Municipio de Capitanejo (SAMAI – Actuación No. 39)

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, insiste en señalar que la parte demandante parte de una premisa jurídica que no corresponde a la verdadera naturaleza del acto acusado al tratar el Acuerdo No. 002 de 2025 como si mediante este se hubiese creado directamente una entidad descentralizada, cuando su contenido corresponde a una autorización previa otorgada por el Concejo Municipal al Alcalde para concurrir posteriormente a la constitución de una entidad de naturaleza asociativa.

Bajo esta premisa y una vez hecho su propio análisis probatorio, concluyó que no se acreditó ninguno de los vicios de legalidad alegados por la parte demandante. Por el contrario, manifestó que los documentos obrantes en el expediente demuestran que la actuación del Municipio y del Concejo Municipal estuvo precedida de estudios técnicos, jurídicos y financieros, análisis fiscal, intervención del COMFIS, concepto de la Secretaría de Hacienda y el correspondiente trámite deliberativo ante el Concejo Municipal.

5.3. Fondo de Desarrollo Colombiano (FODECOL) (SAMAI – Actuación No. 41)

En sus alegaciones finales solicitó que se declaren probadas las excepciones planteadas y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demanda al afirmar que el Acuerdo No. 002 del 12 de febrero de 2025 no incurrió en las causales de expedición irregular, falsa motivación ni vaciamiento de competencias alegados en la demanda.

6. Concepto de fondo del Ministerio Público (SAMAI – Actuación No. 40)

La Representante del Ministerio Público delegada ante este despacho consideró que las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar. En consecuencia, estimó procedente declarar la nulidad del Acuerdo No. 002 del 12 de febrero de 2025, así como la nulidad de los actos administrativos expedidos en desarrollo de dicho acuerdo para la constitución de FODECOL. Adicionalmente, solicitó compulsar copias a los organismos de control competentes con el fin de que investiguen los contratos que, hasta la fecha, hayan sido suscritos y/o ejecutados por FODECOL.

II. Consideraciones

1. Presupuestos procesales

1.1. Jurisdicción

De conformidad con el Artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

Teniendo en cuenta que se debate la legalidad de un acto administrativo, es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la llamada a conocer del presente asunto.

1.2. Competencia

De conformidad con los Artículos 155, 156 y 157 de la Ley 1437 de 2011, este despacho en competente para conceder del presente asunto en primera instancia en razón al asunto, la entidad que expidió el acto y el territorio.

1.3. Legitimación en la causa

Se encuentra legitimada en la causa por activa la parte demandante, toda vez que cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Igualmente, se encuentra legitimados el Municipio de Capitanejo – Concejo Municipal y el Fondo de Desarrollo Colombiano (FODECOL) por haber sido la autoridad que expidió el acto y la entidad creada con la autorización otorgada al alcalde Municipal de Capitanejo por medio del acto acusado.

1.4. Oportunidad para demandar

De conformidad con el Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 la demanda puede ser presentada en cualquier tiempo cuando se pretende la nulidad simple.

2. Problema jurídico

Atendiendo a lo manifestado por las partes en la demanda y la contestación, el despacho fija el objeto del litigio, que se centrará en los siguientes puntos:

i) Determinar si el Acuerdo No. 002 de febrero 12 del 2025 «Por el cual se autoriza al alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración

del Fondo Mixto denominado FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano», expedido por el Concejo Municipal de Capitanejo, Santander, están incursas en alguna de las causales de nulidad invocadas por la parte demandante.

3. Tesis del despacho

El Despacho sostendrá las siguientes tesis:

i) El Acuerdo No. 002 de 2025 se encuentra viciado de nulidad por las siguientes razones:

- Ausencia del «estudio demostrativo» exigido por el Artículo 69 de la Ley 489 de 1998, requisito indispensable para sustentar la creación de una entidad descentralizada y para que el Concejo Municipal pudiera adoptar una decisión debidamente informada sobre la conveniencia y viabilidad de la iniciativa.
- Ausencia de motivación del acto de autorización, en la medida en que la decisión fue adoptada sin contar con información completa, clara y pertinente, ni con análisis y argumentos objetivos, razonables, verificables y suficientemente fundamentados que permitieran evaluar la necesidad, conveniencia e impacto de la entidad cuya creación se autorizaba.
- Indeterminación de aspectos esenciales de la autorización, toda vez que no se precisó el porcentaje de participación que correspondería a cada una de las entidades llamadas a intervenir en su constitución, ni el valor, naturaleza y modalidad de los aportes a realizar. Tampoco se identificó la fuente de los recursos comprometidos, elementos indispensables para valorar la viabilidad financiera y el alcance de la autorización concedida.

4. Marco normativo y jurisprudencial

4.1. Entidades descentralizadas indirectas

Las entidades descentralizadas indirectas constituyen una categoría aplicable a personas jurídicas de diversa naturaleza y régimen jurídico, cuya creación se produce con la participación o concurrencia de entidades públicas. A diferencia de las entidades descentralizadas directas o de primer grado, que tienen origen legal, las entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado surgen de la voluntad asociativa de una o varias entidades estatales, expresada a través del correspondiente acto constitutivo.

Así, las entidades descentralizadas indirectas constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, como lo ha señalado la Corte Constitucional «son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los

cometidos propios de este, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas le entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos»[1].

4.2. Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares

La Ley 489 de 1998 regula, en el Artículo 96, la constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Dicha disposición establece lo siguiente:

> «ARTICULO 96. CONSTITUCION DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PUBLICAS CON PARTICIPACION DE PARTICULARES. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el Artículo 209[2] de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.
>
> Los convenios de asociación a que se refiere el presente Artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 355[3] de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.
>
> Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente Artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.
>
> En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:
>
> a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;
> b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;

[1] Corte Constitucional, sentencia C-230-95

[2] Constitución Política, 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.

[3] Constitución Política, Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.
El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;
d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;
e) La duración de la asociación y las causales de disolución».

La Corte Constitucional declaró exequible el Artículo 96 de la Ley 489 de 1998 bajo las siguientes consideraciones:

«6.1. En relación con la norma en mención, se observa por la Corte que la autorización que en su inciso primero se otorga a entidades estatales para que con observancia de los principios señalados en el Artículo 209 de la Constitución pueden celebrar convenios de asociación con personas jurídicas de derecho privado o participen en la creación de personas jurídicas de este carácter para desarrollar actividades propias de "los cometidos y funciones" que la ley asigna a las entidades estatales, no vulnera en nada la Carta Política, por cuanto se trata simplemente de un instrumento que el legislador autoriza utilizar para el beneficio colectivo, es decir, en interés general y, en todo caso, con acatamiento a los principios que rigen la actividad administrativa del Estado.

6.2. De la misma manera, si el legislador autoriza la asociación de entidades estatales con personas jurídicas particulares con las finalidades ya mencionadas, estableció, en defensa de la transparencia del manejo de los dineros públicos, que los convenios de asociación a que se hace referencia serán celebrados "de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 355 de la Constitución Política", lo que significa que no podrá, en ningún caso pretextarse la celebración de los mismos para otorgar o decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, de una parte; y, de otra, el acatamiento a la disposición constitucional mencionada, impone la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pero "con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo", tal cual lo ordena el citado Artículo 355 de la Carta Política». [Subraya fuera de texto].

Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que «Por no ser de creación legal las asociaciones y fundaciones de participación mixta se las considera bajo la denominación genérica de entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, y están sometidas al mismo régimen jurídico aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del código civil y demás normas complementarias».

Las personas jurídicas de derecho privado han sido tradicionalmente clasificadas por el derecho civil en fundaciones y corporaciones, ambas caracterizadas por carecer de ánimo de lucro. Las fundaciones son personas jurídicas que requieren de la existencia de un conjunto de bienes y su afectación por el fundador para fines de utilidad pública, la Corporación resulta de la asociación de un conjunto de personas que buscan desarrollar un servicio o actividad que promueve intereses generales y que les representa un beneficio.

4.3. Aspectos generales sobre la creación de entidades descentralizadas por servicios

El Artículo 150 de la Constitución Política señala que le corresponde al Congreso de la República dictar las leyes para cumplir las funciones que allí se establecen, entre otras:

> «ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
>
> […]
>
> 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta».

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 154 Superior[4], las leyes mediante las cuales se ejerce esta función solo pueden ser expedida por iniciativa del Gobierno Nacional.

El Artículo 210 ibidem señala que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa, es decir, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, contenidos en el Artículo 209 Superior.

Ahora bien, en el nivel territorial, la Constitución Política establece una distribución de competencias similar y, en el caso Municipal le otorga una competencia concurrente al alcalde y al Concejo para determinar la estructura de la administración pública de ese orden.

En tal sentido, el Artículo 300 de la Carta Maga dispone:

> «ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:
>
> […]

[4] ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el Artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del Artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

> 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».

De acuerdo con lo anterior, se concluye que, las entidades descentralizadas por servicios a nivel municipal deben ser creadas por los Concejos Municipales, a iniciativa del alcalde, salvo las sociedades de economía mixta, cuya constitución puede ser autorizada por la Duma Municipal.

Ahora bien, la Corte Constitucional en Sentencia C-357 de 1994 señaló que la autorización que el Legislador puede dar al Ejecutivo, para la creación de entidades descentralizadas, no puede ser general y abstracta, sino particular y concreta. En tal sentido señaló:

> «La actual Constitución vino a morigerar esta exigencia, pues el Artículo 150, numeral 7o, habla de crear o autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. Y hay que entender que siempre la ley, en el fondo, se limitará a autorizar la constitución de la sociedad de economía mixta, pues a ella debe seguir el contrato de sociedad que se celebra con los particulares, pues sin el aporte de éstos no puede hablarse de este tipo de sociedad.
>
> Ahora bien: ¿qué clase de ley es la que autoriza la creación de una sociedad de economía mixta?
>
> Una ley en sentido formal, pues sólo es ley por su origen, y su formación y no por su contenido. Este contenido no es general y abstracto, sino particular y concreto.
>
> Y por ser particular y concreto tiene que referirse a una sociedad determinada, individualizada. Como lo señala el Artículo 8o. del decreto 1050 de 1968[5], 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». [Subraya fuera de texto].

[5] [Vigente para esa época]. ARTÍCULO 8º.- De las sociedades de economía mixta. Son organismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley.

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.

La anterior tesis aplicable para el nivel Nacional también resulta extensible al nivel territorial no solo por lo dispuesto en el Artículo 313, numeral 6 Constitucional, sino también por lo dispuesto en el parágrafo del Artículo 2[6], parágrafo primero del Artículo 68[7] y el Artículo 69 de la Ley 489 de 1998[8].

Ahora bien, a diferencia de lo previsto en el Artículo 8° del Decreto 1050 de 1968 —según el cual el grado de tutela y, en general, las condiciones de la participación del Estado en esta clase de sociedades se determinaban en la ley que las creara o autorizara y en el respectivo contrato social—, el Artículo 69 de la Ley 489 de 1998 establece como requisito la elaboración de un «estudio demostrativo» que justifique la iniciativa de creación de entidades descentralizadas, con la observancia de los principios consagrados en el Artículo 209 de la Constitución Política.

> «ARTÍCULO 69.- *Creación 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». [Subraya fuera de texto].

Así pues, para la creación de entidades descentralizadas se deben tener en cuenta las demás disposiciones de la Ley 489 de 1998 que establecen los requisitos para la creación de este tipo de entidades.

4.4. Creación o autorización de entidades administrativas descentralizadas por servicios

---

[6] ARTÍCULO 2.- *Ámbito de aplicación.* La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

PARÁGRAFO. - Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

[7] ARTÍCULO 68. *Entidades descentralizadas.* Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Cómo órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cuál están adscrito.

[…]

PARÁGRAFO 1.- De conformidad con el inciso segundo del Artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.

[8] ARTÍCULO 69.- *Creación 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.

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil[9], conceptuó:

> […] De las normas citadas, se infiere que las condiciones básicas para la participación del Estado en una sociedad de economía mixta deben quedar establecidas desde la misma ley, ordenanza o acuerdo (en el caso de las sociedades del nivel territorial) que autorice su creación, y deben reflejarse, igualmente, en el respectivo acto de constitución (escritura pública o documento privado, según el tipo de sociedad).
>
> Estas condiciones, a juicio de la Sala, deben incluir, según las normas citadas: *i)* el tipo de entidad de que se trate (en este caso, una sociedad de economía mixta); *ii)* el orden al cual pertenecerá (nacional, departamental, distrital o municipal); *iii)* su objeto y fines generales; *iv)* la entidad o entidades públicas autorizadas para participar en su constitución; *v)* el grado de participación que dichas entidades tendrán, inicialmente, en el capital social; *vi)* el valor y el tipo de aportes que pueden realizar, así como la fuente de los recursos y el soporte presupuestal correspondiente, y *vii)* el organismo administrativo del sector central al cual estará vinculada.
>
> Todos estos aspectos de las entidades descentralizadas que vayan a crearse o autorizarse, tanto en el caso de las que son creadas directamente por el Congreso de la República, las asambleas y los concejos, como en el de aquellas cuya constitución puede ser autorizada por tales corporaciones, deben quedar previstos claramente en el proyecto de ley, de ordenanza o de acuerdo correspondiente.
>
> Lo anterior permite deducir, a su vez, que el «documento justificativo» de la iniciativa, que el Ejecutivo debe presentar ante las mismas corporaciones de elección popular, ha de incluir una explicación detallada de estas características y condiciones, junto con los hechos, los datos, las normas y los argumentos que las justifiquen o fundamenten, desde el punto de vista jurídico, técnico, financiero y administrativo. [Subraya fuera de texto].

5. Acto demandado

La parte demandante pretende que, a través del presente medio de control se declare la nulidad del Acuerdo No. 002 de febrero 12 de 2025 «Por el cual se autoriza al alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano», expedido por el Concejo Municipal de Capitanejo, Santander, mediante el cual se acordó:

> «ARTÍCULO PRIMERO. CREACION DEL FONDO MIXTO. Autorizar al Alcalde del Municipio de Capitanejo por un término de seis (6) meses contados a partir de la publicación del presente acuerdo para la creación e integración del FONDO MIXTO denominado FODECOL - FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO, en los términos previstos en el presente acuerdo.

[9] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Ana María Charry Gaitán, Radicado 11001-03-06-000-2022-00298-00(2496), concepto de fecha 22 de febrero de 2023.

ARTICULO SEGUNDO.NATURALEZA JURÍDICA Y RÉGIMEN JURÍDICO. El FONDO MIXTO denominado FODECOL - FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO, cuya creación se autoriza mediante el presente acuerdo, concediéndose facultades pro tempore al señor alcalde, se constituirá como una persona jurídica sin ánimo de lucro, de carácter mixto, de segundo orden, descentralizado indirectamente por servicios, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y capital independiente adscrito a la secretaria de Hacienda.

El régimen jurídico del FONDO MIXTO denominado FODECOL - FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO será el establecido en la ley por lo tanto su dirección, administración y contratación es el Derecho Privado sin perjuicio del control fiscal que ejercen las respectivas Contralorías sobre los dineros públicos.

PARÁGRAFO. De acuerdo con la naturaleza jurídica se integrará con la participación de entidades públicas y privadas, respetando los principios de descentralización y autonomía administrativa. Su financiación estará conformada por aportes específicos debidamente reglamentados, garantizando la claridad en su administración y la destinación de sus recursos.

ARTICULO TERCERO. SEDE Y DOMICILIO. El domicilio y sede principal del FONDO MIXTO FODECOL es el Municipio de Bucaramanga y podrá ampliar el ámbito de sus operaciones a las ciudades del Departamento, del país o exterior por disposición de la asamblea general.

ARTÍCULO CUARTO. FINALIDAD. El FONDO MIXTO FODECOL tendrá como propósito la financiación, gestión y desarrollo de programas y proyectos específicos enfocados en infraestructura, desarrollo social, fomento económico y sostenibilidad ambiental, en el marco de los Planes de Desarrollo municipales, regionales y nacionales. Todos los programas y proyectos deberán estar previamente aprobados en el Plan de Desarrollo de cada entidad y cumplir con la normativa vigente en materia de contratación y administración de recursos públicos y privados.

ARTICULO QUINTO: ORGANOS DE DIRECCION. La dirección del FONDO MIXTO denominado FODECOL - FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO están a cargo de una asamblea general, una junta directiva y un director ejecutivo o gerente.

ARTICULO SEXTO: PATRIMONIO. El patrimonio del El FONDO MIXTO denominado FODECOL - FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO, será definido en el acto administrativo de creación. Los aportes de capital del municipio de capitanejo - Santander, se realizarán conforme con la capacidad financiera del mismo y respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

ARTÍCULO SEPTIMO. TRÁMITES Y REGISTRO. Autorizar al Alcalde Municipal para que en el ejercicio de la autorización pro tempore realice todos los trámites legales necesarios para la constitución del fondo, incluyendo su

inscripción ante las entidades competentes, así como las demás acciones necesarias para que dentro del marco legal, se ponga en marcha el determinado fondo.

ARTÍCULO OCTAVO. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación por parte del Honorable Concejo Municipal, sancionado y publicado por parte del Ejecutivo Municipal».

6. Hechos probados

Con el fin de resolver el problema jurídico objeto de estudio, se tiene demostrado que, en el marco del trámite adelantado para autorizar al alcalde del Municipio de Capitanejo para la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL – Fondo de Desarrollo Colombiano, se llevaron a cabo las actuaciones que se relacionan a continuación, según se desprende del material probatorio allegado al proceso:
:

a) Mediante Acta de COMFIS No. 001 de fecha 27 de mayo de 2024 se aprobó el proyecto de Acuerdo por medio del cual se autoriza la constitución e integración de un Fondo Mixto (SAMAI – Actuación No. 27, Archivo 60). De esta se destaca lo siguiente:

«[…]
Toma la palabra el secretario de planeación y menciona lo siguiente:

El fondo será una entidad jurídica sin ánimo de lucro, será una asociación de carácter mixto, de segundo orden, descentralizado e indirecta por servicios, regida por la Constitución Política, Artículo 96 de la Ley 489 de 1998, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente bajo las normas del Código Civil, se constituirá con aportes públicos y privados, regido en su dirección, administración y contratación por el derecho privado y su principal objeto será ejecutar, desarrollar, fomentar, implementar, gestionar, planificar o financiar todo tipo de programas y proyectos de manera lícita, el fomento y desarrollo de actividades deportivas; la ejecución de proyectos de todo tipo de obras civiles, de infraestructura de transporte, interventorías, consultorías de todo tipo que aplica al desarrollo integral y la gestión social de las comunidades vulnerables, organizaciones sociales, comunales, indígenas y sus respectivo territorios, afrodescendientes y sus respectivos territorios.

La figura de los Fondos Mixtos en los Departamentos y Municipios en Colombia, pertenecen a la rama ejecutiva, por tanto, son entidades públicas atendiendo al concepto de descentralización indirecta, una de sus características, son entidades sin ánimo de lucro de carácter mixto, creadas con aportes públicos y privadas.

Es importante mencionar que la asociatividad territorial es una necesidad para la construcción de una estrategia integral, que permita de manera conjunta y articulada el diseño de un modelo de desarrollo sustentable, competitivo y en paz, entre entidades territoriales con

particularidades propias. Las figuras asociativas como instrumentos de articulación y desarrollo territorial permiten a las entidades territoriales abordar de manera cooperativa y coordinada, problemáticas y temáticas que por su complejidad y dimensión no pueden ser atendidas de manera individual sino a través de estrategias conjuntas. […]

El asesor jurídico toma la palabra y expone los fundamentos legales y constitucionales que fundamenta la creación del FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO SIGLA FODECOL, así:

[…]

Señalado lo anterior, la intención a desarrollarse con la creación e integración de una entidad descentralizada indirecta de segundo nivel como lo es un FONDO MIXTO es para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones señaladas en ley, siendo estas actividades inherentes a la búsqueda, promoción y apoyo de los cometidos señalados en la constitución, principalmente: 1. Acciones de beneficio directo o indirecto a población vulnerable tanto del municipio como de otros lugares en el territorio nacional; 2. Acciones relacionadas con las acciones de mejoramiento a la infraestructura (vial, social, deportiva, institucional, etc.) y que permita beneficiar a la población vulnerable y la comunidad en general tanto del municipio de Capitanejo como de otros municipios en el territorio nacional; entre otras que sean contempladas en el objeto social y cuyo desarrollo permita lograr los fines y finalidades señalados en la constitución para la Nación, y descentralizadamente tanto en los departamentos como en los municipios.

Termina el asesor jurídico y toma la palabra el secretario de hacienda quien manifiesta que la participación económica por parte del Municipio será de 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes para la creación y fundación del FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO SIGLA "FODECOL" y en beneficio por esta transferencia el municipio recibirá inversión social en todos los 17 sectores diseñados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), por lo tanto de conformidad con la Ley 819 de 2003, el impacto fiscal es compatible con las metas del marco fiscal de mediano plazo, y cumple con lo establecido en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2013, ya que la participación del municipio en el Fondo no afecta negativamente las finanzas del municipio y recibirá un impacto en inversión social.

El alcalde somete a discusión por parte de los miembros del consejo de política fiscal la aprobación del proyecto de acuerdo "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA LA CONSTITUCIÓN E INTEGRACIÓN DE UN FONDO MIXTO" y una vez realizadas las consideraciones, precisados los temas se entró a analizar la conveniencia y obligatoriedad legal de la propuesta. El Consejo de Política Fiscal de Capitanejo – Santander, de manera unánime aprueba [Subraya por fuera de texto].

b) Mediante el Acuerdo No. 010 de junio 21 de 2024 se autorizó la creación e integración del fondo mixto denominado FODECOL - FONDO DE DESARRILLO COLOMBIANO y se facultó al alcalde municipal para que en el término de seis (6) meses, suscribiera los documentos de constitución necesarios para la creación de este, determine su patrimonio y reglamente su funcionamiento (SAMAI – Actuación No. 2, Archivo 4).

c) El Fondo de Desarrollo Colombiano (FODECOL) se constituyó mediante acuerdo privado el 4 de septiembre de 2024 (SAMAI – Actuación No.12, Archivo 23).

d) El Fondo de Desarrollo Colombiano (FODECOL) se inscribió ante la Cámara de Comercio de Bucaramanga el 27 de septiembre de 2024, así: (SAMAI – Actuación No. 2, Archivo 5):

- Domicilio principal: Bucaramanga
- Fecha de inscripción: 27 de septiembre de 2024
- Patrimonio: $ 25.480.000
- Término de duración: Hasta 13 de septiembre de 2074
- Representantes legales:

    - Director ejecutivo: Ariza Rubiano Pedro Alejandro C.C. 1100966212
    - Presidente Mena Maya Jhon Henry: C.C 91508798

- Órgano de administración:

Por Acta constitución y adopción de estatutos del 13 de Septiembre de 2024 de Asamblea General De Asociados inscrita en esta camara de comercio el 27 de Septiembre de 2024 con el No 79087 del libro I, se designo a:

P R I N C I P A L E S

NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
MENA MAYA JHON HENRY	C.C. No 91508798
SEPULVEDA GUTIERREZ JAIME ANTONIO	C.C. No 80767565

Por Acta No 3 del 24 de Septiembre de 2025 de Asamblea Extraordinaria De Asociados inscrita en esta camara de comercio el 07 de Octubre de 2025 con el No 81577 del libro I, se designo a:

P R I N C I P A L E S

NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
ADRIANA PATRICIA ZARATE GOMEZ	C.C. No 1098676066

- Objeto social: Su objeto principal es ejecutar, desarrollar, fomentar, implementar, gestionar, planificar o financiar todo tipo de programas y proyectos de manera licita, el fomento y desarrollo de infraestructura y la ejecución de proyectos de todo tipo de obras civiles, de infraestructura de transporte, infraestructura social, infraestructura APSB, interventorías, consultorías de todo tipo que aplica al desarrollo integral y la gestión social de las comunidades y poblaciones vulnerables rurales y urbanas, siendo proyectos de toda clase y sin excepción. En virtud de lo anterior, podrá realizar entre otras las siguientes actividades: a) Celebrar contratos a través de convenios de cooperación, convenios y contratos interadministrativos y/o designaciones directas para la ejecución de programas

principalmente en beneficio y apoyo a las comunidades y poblaciones vulnerables, tales como obras de infraestructura vinculadas al deporte, la recreación y la gestión social, como centros educativos, de salud, infraestructura de vivienda, de sostenibilidad y desarrollo agrario y la construcción de vías de entorno, vías principales, terciarias que beneficien socialmente a las comunidades; también infraestructura de servicios públicos, acueductos, alcantarillados, plantas de tratamiento, unidades sanitarias, infraestructura domiciliaria de toda clase de servicios públicos, suministro de materiales de construcción y todo tipo general de obras de infraestructura, obras de infraestructuras determinadas en el marco de la ley que contribuyan al desarrollo integral, empresarial y social, incluyendo ferroviarias al servicio de las comunidades como trenes de cercanías y vías férreas internas municipales, intermunicipales, caminos vecinales entre otros; vías marítimas y fluviales. b) Celebrar convenios interadministrativos y contratos y/o designaciones directas para la adquisición de todo tipo de dotaciones relacionadas con el desarrollo y/o apoyo a comunidades y poblaciones vulnerables rurales y urbanas; dotaciones de todo tipo para el equipamiento de áreas funcionales y oficinas; para la seguridad, la bioseguridad de salud y hospitalaria, dotaciones de equipos de tecnología e información; así como equipamiento de todas las áreas en beneficio social de la ciudadanía. c) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, contratos Interadministrativos, contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para ejecutar o realizar Interventorías y/o supervisiones, auditorias, estructuración de proyectos, inspecciones, y servicios de asistencia técnica integral en asuntos relacionados con el objeto social del FONDO, así como acuerdos, convenios y contratos de cooperación internacional y/o inversión extranjera con organismos multilaterales de cooperación o entidades nacionales e internacionales de inversión priorizando la inversión en proyectos sociales y conseguir para Colombia beneficios económicos o ejecución de proyectos dirigidos a beneficiar y/o apoyar y/o promover el desarrollo de comunidades y poblaciones vulnerables rurales y urbanas. d) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para actuar como operadores catastrales, entre ellos realizar la gestión catastral para la formación, actualización, conservación catastral, difusión catastral, conforme a lo establecido en la norma Realizar diagnóstico de alcance, interventorías y/o supervisiones con relación al tema. e) Celebrar todo tipo de convenios Interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial, y/o designaciones directas para fomentar la investigación y la capacitación científica y técnica en la identificación, conservación y sostenibilidad de la biodiversidad. f) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas, para realizar, gestionar, tramitar, promover la participación social en la gestión ambiental para la prevención y promoción del cuidado del ecosistema. g) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos,

o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para promover programas y proyectos de ecoturismo, protección y difusión de la biodiversidad y del patrimonio natural, de conservación y uso sostenible de los recursos naturales. h) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o estatal y/o designaciones directas para promover programas y proyectos dirigidos a la promoción y/o estudio y/o implementación de programas o proyectos relacionados con energías limpias, sistemas fotovoltaicos, prevención de cambio climático, acciones de movilidad alternativa o sostenible y nuevas tecnologías en diversas áreas que puedan beneficiar a comunidades y poblaciones vulnerables rurales y urbanas. i) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas, para realizar, facilitar a otras instituciones e instancias gubernamentales la contratación de programas y proyectos de Fomento al Deporte, a la Recreación, al turismo en general, a la ciencia, la investigación, a la tecnología e innovación. j) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para planear, desarrollar, proponer, fomentar o ejecutar medidas que redunden en actividades de fomento del deporte, el desarrollo integral, la recreación, el bienestar social y económico para principalmente las comunidades y poblaciones vulnerables rurales y urbanas k) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para promover las actividades necesarias para la consecución de recursos económicos para atender el desarrollo de los planes y programas determinados en su presupuesto. l) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para la ejecución de recursos, aportes e ingresos que a cualquier título lícito se recauden con destino al desarrollo de su objeto principal, especialmente en áreas de promoción de las artes, la ciencia, la tecnología, el turismo, las asociadas con áreas que sean de interés, fomento o beneficio de comunidades y poblaciones vulnerables rurales y urbanas. m) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para implementar, fomentar, gerenciar programas y proyectos de etnoturismo, ecoturismo y turismo cultural. n) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para fomentar y promocionar el desarrollo del turismo deportivo, cultural, social y recreacional. o) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial para fomentar, promover, desarrollar, gerenciar, ejecutar todo tipo de eventos deportivos, científicos, culturales, de turismo, empresariales o feriales, agropecuarios y otros,

tanto nacionales e internacionales que promuevan el desarrollo social, económico principalmente de comunidades y poblaciones vulnerables rurales y urbanas. p) Celebrar contratos de naturaleza civil y/o comercial para ejecutar, promover, informar y orientar a los contribuyentes del impuesto de renta, respecto de la existencia y aplicación de la Ley 6 de 1992, encausando sus aportes y donaciones hacia el FODECOL - FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO q) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para promover y/o ejecutar todo tipo de capacitación, charla, seminario, foro, convención, diplomado, taller en idiomas, deporte, gestión administrativa, fortalecimiento institucional, sistemas, gerencia de proyectos, y cualquier otro campo del conocimiento y de la educación, básica, media, secundaria, pregrados y posgrados de cualquier índole que contribuyan a la formación de la niñez, la juventud , formación del público y ciudadanía en general la comunidad o las poblaciones vulnerables. r) Capacitar y proveer conocimientos a comunidades organizadas en temas relacionados con actividades productivas, comunitarias, recreativas, deportivas, culturales, cooperativas y equidad de género s) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para realizar, auspiciar, patrocinar en todos los niveles, conferencias, campeonatos, seminarios y cursos, entre otros. t) Coordinar comités o actividades similares pudiendo captar recursos por esa labor, los que serán reinvertidos en acciones propias de su objetivo. u) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para ejecutar programas de postconflicto y reintegración social, para los reinsertados, desplazados, victimas y otros actores del conflicto. v) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas, para captar recursos nacionales e internacionales, que le generen competitividad al País, especialmente en áreas de su objeto social los que serán reinvertidos en acciones propias de su objetivo. w) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos y/o designaciones directas, para crear y formar parte de empresas, cooperativas y otros entes productivos, para contribuir financiera y logísticamente al apoyo del deporte, la recreación, desarrollo integral y la gestión social en múltiples áreas. x) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial para asociarse con otras entidades y/u organizaciones de carácter público, mixto o privado que conlleven al logro de los objetivos del FONDO. y) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas, para organizar y/o apoyar en la dirección y ejecución de la prestación de servicio de logística (personal, organización, seguridad, mobiliario, sonidos, transporte, catering, y los demás relacionados) para el apoyo

de programas y/o desarrollo de eventos de aglomeraciones de público complejas y no complejas, desarrollados por entidades u organismos públicos y/o privados de carácter deportivo, cultural, social, educativo, comunitario, turísticos, administrativos, entre otros; principalmente dirigidos a las poblaciones y grupos vulnerables. z) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para ejecutar el diseño, promoción, elaboración, ejecución e interventoría de proyectos de energías convencionales, alternativas y renovables. aa) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para construir, gerenciar y desarrollar interventorías de proyectos de vivienda social urbana y rural; así como la ejecución de proyectos de servicios públicos. bb) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas con las Gobernaciones de las distintas regiones colombianas para la ejecución de proyectos de integración y desarrollo, así como los programas nacionales e internacionales con el propósito de cumplir con los "objetivos de desarrollo sostenible" ODS. cc) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial para fomentar en la población vulnerable la participación de actividades en Espacios Públicos destinados por las administraciones municipales, departamentales, distritales, nacionales, como el disfrute y uso creativo del tiempo libre que fomente la recreación, la actividad física, el deporte y el arte, la cultura entre otros. dd) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial, y/o designaciones directas para promover la inclusión social a través del Deporte, la Convivencia Pacífica, la cultura, la salud, turismo, la recreación estudiantil, social y comunitaria. ee) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial y/o designaciones directas para ejecutar obras de equipamiento e infraestructura, adecuaciones, mantenimiento, reparaciones, divisiones y lo relacionado con obras civiles. ff) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial para realizar, gestionar, desarrollar, ejecutar, programas deportivos, educativos, de televisión y o demás temas relacionada en el área de comunicaciones, diseño gráfico entre otros. gg) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial para realizar la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco de la Ley. hh) Celebrar todo tipo de convenios interadministrativos, o contratos interadministrativos, o contratos de naturaleza civil y/o comercial para realizar todo lo relacionado al tema de consulta previa en Colombia entre ellos la realización de consultas, proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios. ii) Fomento al espíritu solidario mediante programas y proyectos dirigidos a la satisfacción de necesidades

básicas de grupos vulnerables, niñez, madres cabeza de familia, adultos mayores, drogadictos, trabajadoras sexuales, discapacitados, víctimas de maltrato y prostitución infantil. jj) Dirigir y/o aunar esfuerzos y/o participar en la ejecución de acciones en pro de la mejora de la calidad educativa mediante el suministro de equipos de cómputo (hardware y software), muebles y enseres para dotación de infraestructura educativa, producción y dotación de textos, material educativo, pedagógico y ayudas audiovisuales, suministro de útiles escolares, de víveres y dotación de restaurantes escolares, estudios, diseños, construcción, ampliación, remodelación y mantenimiento de restaurantes escolares e infraestructura educativa en general. kk) Fortalecimiento de la defensa, la seguridad ciudadana y asistencia a la gestión operativa para la prevención y atención de desastres mediante estudios, diseños, construcción, ampliación, remodelación y mantenimiento de infraestructura para atención y prevención de desastres y de seguridad ciudadana. ll) Podrá participar en convenios o contratos interadministrativos y/o contratos y/o asociaciones dirigidas a dar apoyo y asistencia a población afectada por desastres. mm) Podrá realizar convenios con instituciones públicas o privadas, locales, nacionales e internacionales con el fin de obtener recursos o apoyo en el campo de la formación del recurso humano, y acciones que permitan dar ejecución a las demás actividades del objeto social. nn) Podrá efectuar transferencia de tecnología y /o la ejecución de programas o proyectos de naturaleza social, productivo microempresarial, empresarial y ambiental. oo) Podrá asociarse con otras entidades del orden nacional o territorial, del sector central o descentralizado, de naturaleza publica, privada o mixta, que persigan fines similares sin que se comprometa con ella la estabilidad económica del Fondo y en aras de dar cumplimiento al objeto social. pp) Participar en procesos de selección de cualquier naturaleza, mediante la presentación de manifestaciones de interés, cartas de intención, ofertas mercantiles, propuestas y documentos equivalentes. qq) Constituir, invertir, ser socia de otros fondos, sociedades, empresas de carácter oficial; además de asociarse con ellas, consorciarse, fusionarse, crear nuevas mediante escisión, cualquier forma de cooperación, asociación, o alianza legalmente establecida. rr) Destinar los excedentes de la gestión en el apoyo de creación de infraestructura de todo tipo para el servicio de la comunidad y la gestión social; al apoyo de alcaldías y otros entes de Gobierno en el diseño y estructuración de proyectos de alto impacto social y otros definidos por los entes de Gobierno que generen competitividad y relaciones internacionales de apoyo al cumplimiento de planes de desarrollo locales, regionales y nacionales. ss) Podrá recibir y actuar como concesionario o arrendatario de las obras o infraestructuras que se encuentren en el objeto social. tt) Gestionar, interceder, participar, apoyar y/o llevar a cabo toda actividad inherente a la participación ciudadana, el fomento de la democracia, la conciliación, mediación, mesas de concertación, y demás actividades que tengan importancia estratégica, social y comunitaria, que permitan llevar desarrollo, crecimiento, inversión social y beneficios principalmente a las comunidades y poblaciones vulnerables. uu)

Recibir transferencias de órganos de administración de recursos regionales o nacionales para la ejecución de proyectos, los cuales podrán comprender los anteriormente mencionados y podrán ser ejecutados directamente o bajo manual de contratación del fondo mixto. vv) Dar ejecución o asociarse para llevar a cabo toda actividad licita de conformidad con la Constitución y la Ley.

e) La secretaría de Hacienda del Municipio de Capitanejo, el 20 de marzo de 2025 expidió certificación en la que hizo constar que la inversión efectuada por el Municipio de Capitanejo – Santander, identificado con Nit. 890.205.119-8; para la creación e integración del FONDO MIXTO denominado FODECOL; no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo aprobado [Subraya fuera de texto]. (SAMAI – Actuación No. 14, Archivo 31 fl. 24).

f) El 7 de febrero de 2025, a iniciativa del alcalde Municipal se presentó ante el Concejo Municipal de Capitanejo, Santander el proyecto de Acuerdo No. 002 de 2025.

g) De la exposición de motivos un «marco constitucional y legal» para la creación del Fondo Mixto y un «marco factico», se desprende lo siguiente:

«La Administración Municipal de Capitanejo en cumplimiento de sus competencias, al tenor del Programa de Gobierno y del Plan de Desarrollo Municipal a aprobarse, se encuentran proyectados múltiples ejes de trabajo en sectores importantes para la comunidad Capitanejana y que tienen también como objetivo a poblaciones vulnerables, siendo estos vivienda, educación, agua potable y saneamiento, vías y otros que permitirán avanzar en el desarrollo del municipio y la Región.

De esta manera, la creación de un Fondo Mixto permitirá la inversión de recursos públicos y privados en aras de dar cumplimiento a los planes y programas proyectados desde la Administración Municipal. Aunado a lo anterior, la idea es que desde el mencionado fondo se articulen sus acciones para que, desde la órbita de las competencias legales y constitucionales del municipio, se unan esfuerzos para beneficiar al mismo, a la población vulnerable, a la ciudadanía residente en el municipio y en la región en general.

A su vez, podrá también propenderse por la inversión de recursos no solo en el orden municipal, sino también a nivel regional y nacional en otras zonas geográficas. Es más, esto a su vez permitirá que recursos recibidos a título de donación o producto de las operaciones comunes del FONDO, puedan ser invertidos en aspectos cruciales del Municipio de Capitanejo, motivo por el cual esta propuesta no solo es adecuada y viable, si no favorable a los intereses del Municipio.

Se espera que la información presentada cumpla con el objetivo de ilustrar e informar de la importancia estratégica del presente proyecto

de acuerdo y pueda el honorable concejo municipal dar la aprobación respectiva». [Subraya por fuera de texto].

h) Al proyecto de Acuerdo 002 se anexó «ESTUDIO TÉCNICO PARA LA CREACION E INTEGRACION DE UN FONDO MIXTO», elaborado por el mismo alcalde municipal de Capitanejo, el cual contiene los siguientes elementos: (i) inducción, (iii) justificación normativa, (iii) aspectos administrativos, (iv) participación del Municipio de Capitanejo y (v) conclusiones y recomendaciones. Del mismo, para efectos del caso en concreto, resulta relevante ahondar en cuantos los aspectos administrativos y de participación, los cuales se desarrollaron de la siguiente forma:

«ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

3.1 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE UN FONDO MIXTO

Un fondo mixto es una entidad sin ánimo de lucro con personería jurídica independiente de sus miembros, lo que le permite operar como un sujeto de derechos y obligaciones con capacidad contractual. Se considera fondo mixto cuando: • Su capital proviene tanto de entidades públicas como privadas. • Su objeto social está alineado con el interés público. • Se rige por el derecho privado en su administración y contratación. • Cuenta con autonomía financiera y administrativa.

3.2 NATURALEZA JURIDICA

Entidad jurídica sin ánimo de lucro, de carácter mixto, de segundo orden, descentralizado e indirecta por servicios, regida por la Constitución Política de Colombia, articulo 96 de la Ley 489 de 1998, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital Independiente bajo las normas del Código Civil, constituida con aportes públicos y privados, regido en su dirección, administración y contratación por el derecho privado.

La mencionada entidad, bajo esquema de “FONDO MIXTO”, se rige por el derecho privado en relación con su dirección y administración, con régimen especial de contratación, lo que indica que toda relación con el fondo mixto se rige por su manual de contratación interno y de acuerdo con los principios generales de la función administrativa y de la contratación estatal (Art 13, Ley 1150 de 2007)

3.3 REGIMEN JURÍDICO

Se rigira (sic) por las normas del derecho privado, y estará dotada de personería jurídica, autonomía administrativa, técnica y financiera, y cuentara (sic) con un capital independiente.

3.4 DOMICILIO

El domicilio principal de FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO con sigla FODECOL será la ciudad de Bucaramanga (Santander), y

podrá ampliar el ámbito de sus operaciones a las ciudades del Departamento, del país o del exterior; establecer o modificar agencias, sedes o sucursales o agencias o dependencias en otros ámbitos geográficos por disposición de la asamblea general.

3.5 OBJETO DEL FONDO MIXTO FODECOL

El Fondo Mixto FODECOL tendrá como objeto social la planeación, ejecución y administración de proyectos estratégicos en las siguientes áreas fundamentales:

• Infraestructura: Desarrollo de obras públicas como construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales, equipamiento urbano, redes de servicios básicos, edificaciones institucionales, centros de atención comunitaria y espacios de recreación y cultura. Su propósito es mejorar la conectividad, movilidad y calidad de vida de los ciudadanos.

• Desarrollo Social: Implementación de programas de educación, salud, cultura, deporte e inclusión social que beneficien a la población en condición de vulnerabilidad. Se busca fortalecer el acceso equitativo a derechos fundamentales y mejorar el bienestar de la comunidad.

• Fomento Económico: Promoción del emprendimiento, fortalecimiento del sector productivo local, apoyo a microempresas y desarrollo de estrategias para la generación de empleo y dinamización de la economía regional. Incluye capacitación y asistencia técnica para el desarrollo empresarial.

• Sostenibilidad Ambiental: Desarrollo de proyectos de conservación y restauración ecológica, energías renovables, gestión integral de residuos, protección de fuentes hídricas y mitigación del cambio climático. Se busca un desarrollo armónico con el entorno natural, garantizando la sostenibilidad del territorio a largo plazo.

Estos componentes permitirán que el FONDO MIXTO FODECOL impulse el desarrollo integral del Municipio de Capitanejo, generando impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos y promoviendo un modelo de crecimiento sostenible e inclusivo.

3.6 DURACIÓN.

El Fondo mixto denominado FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO con sigla FODECOL, tendrá una duración de cincuenta (50) años a partir del momento de su creación, pero podrá ser disuelto por la Asamblea General previo el lleno de los requisitos que sean en los Estatutos.

3.7ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN.

La administración y dirección del FODECOL - FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO será ejercida por una Asamblea General, una Junta Directiva y el Director ejecutivo.

4. ASPECTOS FINANCIEROS

El Fondo Mixto FODECOL permitirá optimizar la inversión pública al apalancar recursos privados, generando un efecto multiplicador en el desarrollo de proyectos estratégicos. Esta colaboración reducirá la presión fiscal directa sobre el presupuesto municipal, ampliando la capacidad de ejecución sin comprometer la sostenibilidad financiera a largo plazo.

Desde una perspectiva financiera, la creación del fondo mixto ofrece ventajas tales como:

• Diversificación de fuentes de financiación: Al permitir la participación del sector privado, se disminuye la dependencia exclusiva de recursos públicos.
• Mayor flexibilidad en la gestión de recursos: La autonomía financiera del fondo facilita la ejecución ágil y eficiente de los proyectos.
• Optimización del gasto público: La concurrencia de capitales públicos y privados maximiza el uso eficiente de los recursos.
• Atractivo para la inversión: Los fondos mixtos crean un entorno más atractivo para inversionistas privados interesados en proyectos de desarrollo local con respaldo institucional.
• Asimismo, se garantizará la aplicación de mecanismos de control y rendición de cuentas para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos.

4.1 PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO DE CAPITANEJO

El Municipio de Capitanejo tendrá una participación mínima del 51% en la estructura del fondo, garantizando el control mayoritario en la toma de decisiones.

4.2 PATRIMONIO DEL FONDO MIXTO EL PATRIMONIO DEL FODECOL - FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO estará conformado por:

a) Los aportes inicialmente dados por sus Asociados y que se encuentran detallados en el Acta de Constitución.
b) Por el aporte de los asociados adherentes en efectivo o especie.
c) Las reservas y fondos permanentes.
d) Las donaciones y aportes que reciba con destino a su incremento patrimonial.
e) Por los excedentes financieros.
f) Por los bienes muebles e inmuebles que hagan parte de sus activos fijos.

g) Por los bienes muebles e inmuebles dados en comodato por entidades públicas o privadas.
h) Por las actividades propias de administrar, gestionar o ejecutar proyectos, en virtud de convenios y/o acuerdos y/o contratos.

El patrimonio inicial de FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO se conformará con la suma mínima de VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL PESOS ($25.480.000,00) MONEDA LEGAL y la participación dentro de la estructura porcentual del fondo por parte del municipio de capitanejo es la siguiente:

- 51.01%: el cincuenta y uno punto cero uno por ciento (51.01%) de propiedad el municipio de Capitanejo del departamento de Santander, correspondientes a TRECE MILLONES DE PESOS ($13.000.000) como aporte inicial.

En el caso de las entidades públicas o estatales que soliciten asociarse con posterioridad como adherentes, se estudiará por parte del órgano decisorio del FODECOL - FONDO DE DESARROLLO COLOMBIANO, y de aprobarse, el municipio de Capitanejo, Santander. Sin perjuicio de lo anterior, sin importar cuantas adhesiones se presenten, no podrá reducirse el porcentaje de aporte publico inferior a cincuenta y uno por ciento (51%).

4.3 JUSTIFICACIÓN PRESUPUESTAL

El fondo mixto deberá tener equilibrio financiero o viabilidad económica tal y como ordena la ley. El municipio de Capitanejo realizara los aportes de capital y transferencia cumpliendo con las normas y procedimientos presupuestales vigentes. Para la participación del mismo, se deberá contar con el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. […]» [Subraya fuera de texto].

i) El 7 de febrero de 2026, la Comisión Segunda del Concejo sometió a primer debate el proyecto de acuerdo No. 002 de 2025, el cual se abordó de la siguiente manera (SAMAI – Actuación No. 27, Archivo 62, fl. 1-3):

«[…]
7° Toma la palabra el ponente del proyecto de acuerdo manifestando lo siguiente: Por acto administrativo emitido por el presidente; me dan la ponencia del presente proyecto de acuerdo. Lo primero que voy a analizar es el título, los considerandos y el acuerdo, toda vez que lo mismo conjuga una unidad de materia. Una vez leído el proyecto de acuerdo, se denota lo siguiente:

- El título habla de una autorización para la creación de un fondo mixto. La parte considerativa está reglamentada en que son facultades del Concejo Municipal autorizar o no al alcalde para la creación de fondos mixtos.
- El proyecto de acuerdo manifiesta lo siguiente:

- El acuerdo va por un tiempo de seis meses para que el alcalde, como tal, cree el fondo mixto por medio de la cámara de comercio, lo registre con los estatutos, los socios y demás.

- De la misma manera reposa un acta comfis donde hay viabilidad para el proyecto y, bajo los anexos que traemos y la sustentación que se llevó a cabo en comunicación pública, es un proyecto viable, toda vez que se pretende con el mismo gestionar recursos para la consultoría.
- A sabiendas de que estamos en un municipio de esta categoría, el concejo municipal denota que los recursos de inversión para el municipio son muy pocos; por ende, se hace necesaria esta iniciativa toda vez que se requiere la pavimentación
- Que el proyecto en estudio evidenció que no requiere proposiciones para modificación del acuerdo o del título.

Gracias señor presidente. Esa es mi ponencia y continuamos con el estudio. Lo invito señor presidente a que notifique qué anexos lleva el proyecto.
Toma la palabra el sr presidente manifestado: los anexos que reposa en el proyecto son: Acta comfis y concepto jurídico de la viabilidad del proyecto, en este orden de ideas el proyecto cumple y como se ha demostrado en el trascurso del estudio, es un fondo mixto con el cual se busca gestionar recursos. Continuamos con el orden del día […]» [Subraya por fuera de texto]

j) El segundo debate se llevó a cabo el 8 de febrero de 2025 y luego de aprobar el orden del día y tomar lista, se dio lectura al acta anterior y se continuó con el estudio del proyecto de acuerdo No. 002, así (SAMAI – Actuación No. 27, Archivo 62, fl. 4-6):

« […]
6° Toma la palabra el ponente del proyecto de acuerdo; dando lectura al informe. Dicho informe entra como anexo de la presente acta; en el cual manifiesta que no es necesario realizar modificaciones ni al preámbulo, título, considerandos ni al acuerdo. En consecuencia el sr presidente continúa con el orden del día.
La secretaria procede a llamar a lista con el fin de verificar el quórum decisorio, quedando de la siguiente manera: Fabian Leonardo Vargas Leal, Gonzalo Garza Carreño, Felix Eliecer Machua Velasco: Aprobado, Aprobado, Aprobado — Siendo aprobado por 3 votos afirmativos el proyecto de Acuerdo No. 002 de 2025 "por el cual se autoriza al — Alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano" y se sube para segundo debate.
[…]»

k) El 12 de febrero de 2025 se presentó ante la Plenaria del Concejo Municipal de Capitanejo el proyecto de Acuerdo No. 002, de la siguiente forma (SAMAI – Actuación No. 27, Archivo 62, fl. 7-9):

« […]
7° Se da lectura detallada al informe de ponencia del proyecto de Acuerdo No. 002 de 2025. Una vez finalizada la exposición en plenaria por parte del ponente, se evidencia que en el informe no se presentaron proposiciones de modificación al título, al preámbulo, a los considerandos ni al articulado.
En consecuencia, el proyecto de acuerdo conserva su mismo articulado, título y considerandos. Tampoco surgen proposiciones adicionales por parte de la plenaria, por el cual el proyecto, bajo los parámetros y anexos presentados como acta COMFIS y soporte jurídico se considera viable.
El presidente continúa con el orden del día. La secretaria procede a llamar a lista con el fin de verificar el quórum decisorio quedando de la siguiente manera: Presidente: Pedro Antonio Ruiz Prada: aprobado, Primer Vicepresidente: Gonzalo Garza Carreño: aprobado, Segundo vicepresidente ad-hoc: Julio Cesar Carrillo Jaimes: aprobado, Jose Evidalio Antolinez Jaimes: aprobado, John Ferley López Manrique: Aprobado, Luz Maritza Miranda Merchán: Aprobado, Felix Eliecer Machuca Velasco: Aprobado, Victor Manuel Murillo Estupiñan: Aprobado, Fabian Leonardo Vargas Leal: Aprobado.
Siendo aprobado por 9 votos afirmativos el proyecto de acuerdo No. 002 de 2025 "por el cual se autoriza al Alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración del Fondo mixto denominado FODECOL - Fondo de desarrollo colombiano".
[…]» [Subraya por fuera de texto]

l) El Acuerdo No. 002 de 2025 «Por el cual se autoriza al alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano», fue expedido por el Concejo Municipal de Capitanejo el 12 de febrero de 2025 (SAMAI – Actuación No. 27, Archivo 59, fl. 1-10).

m) El 17 de febrero de 2025, el alcalde Municipal de Capitanejo sancionó el Acuerdo 002 de 2025 (SAMAI – Actuación No. 27, Archivo 59, fl. 11).

n) El día 05 de enero de 2026 fue aprobada la reforma para cambio de Domicilio quedando como domicilio principal el municipio de Floridablanca, Santander (SAMAI – Actuación No. 12, Archivos 23 y 24).

7. Del caso concreto

Corresponde al despacho resolver la demanda promovida por Cristian Danilo Avendaño Fino mediante la cual pretende la nulidad del Acuerdo No. 002 del 12 de febrero de 2025 al considerar que fue proferido con infracción de las normas superiores en las que debía fundarse, particularmente por: (i) violación del Artículo 7 de la ley 819 de 2003, (ii) Vaciamiento de competencias del concejo municipal, (iii) ausencia de motivación sobre el patrimonio y capitalización de la entidad e (v) inconsistencia en el domicilio de la entidad.

De acuerdo con lo anterior, considera el despacho que, dada la unidad temática y similitud argumentativa entre cargos de violación, los mismos pueden subsumirse en un solo análisis respecto a la competencia del Concejo Municipal para dictar el acto de autorización y de la suficiencia de la motivación presupuestal y financiera de este.

7.1. Análisis de la competencia del Concejo Municipal y de la suficiencia de la motivación presupuestal y financiera

Bajo este panorama, se tiene en primer lugar que, el Concejo Municipal de Capitanejo para expedir el acto acusado debió realizar el correspondiente análisis del impacto fiscal de las normas, establecido en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que dispone:

> ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, 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.
>
> Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.
>
> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.
>
> Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
>
> En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces

En segundo lugar, siguiendo la postura de la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado[10], las condiciones básicas para la participación del Estado en la creación o autorización de una entidad administrativa descentralizada, debió quedar establecido desde el mismo Acuerdo que autorizó su creación y deben reflejarse, igualmente, en el respectivo acto de constitución.

Precisado lo anterior, se tiene que, tal y como lo manifiesta la parte pasiva, mediante el Acuerdo No. 002 de 2025, el Concejo Municipal del Municipio de Capitanejo,

[10] En concepto de fecha 22 de febrero de 2023, radicado 11001-03-06-000-2022-00298-00(2496),

autorizó al alcalde de dicho municipio para crear la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano», es decir, no se trata del acto de creación.

Partiendo de ello, se tiene que, la Duma Municipal autorizó la creación de FODECOL bajo régimen jurídico es el derecho privado, en los términos del Artículo 96 de la Ley 489 de 1998. No obstante, se debe aclarar que, desde el punto de vista orgánico, es una entidad pública, en la medida que las entidades descentralizadas indirectas ostentan tal naturaleza, en este caso, del nivel territorial.

Así pues, se tiene que, el Concejo Municipal sí estaba facultado para autorizar al alcalde para crear una entidad descentralizada por servicios, pero la autorización dada al alcalde para la creación de entidades descentralizadas no podía ser general y abstracta, sino particular y concreta. Por lo tanto, debía determinar asuntos como:

i) La cuantía de los recursos públicos que se aportarán a la sociedad,
ii) Su objeto,
iii) Su domicilio,
iv) Su duración,
v) La proporción del capital público y privado, lo mismo que el grado de tutela por parte de la administración, y
vi) A qué dependencia corresponde ejercerla.

Para tal efecto, era indispensable que el proyecto de acuerdo estuviera precedido del «estudio demostrativo» exigido por el Artículo 69 de la Ley 489 de 1998. Sin embargo, dicho requisito no se satisface con el documento denominado «Estudio Técnico para la Creación e Integración de un Fondo Mixto», elaborado por el propio alcalde municipal de Capitanejo y carente de fecha cierta, ya que dicho estudio no contiene la información completa, clara y pertinente; los análisis, ni los argumentos objetivos, razonables, demostrables y convincentes que le permitan a dicho órgano tomar la decisión de la creación de la entidad descentralizada por servicios.

Además, dicho documento fue presentado ante el Concejo Municipal con posterioridad a la constitución de la asociación mixta denominada FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano, ocurrida el 4 de septiembre de 2024[11], circunstancia que, por sí sola, desdibuja su finalidad de servir como sustento previo para la adopción de la decisión.

A ello se suma que su contenido no demuestra la necesidad, conveniencia ni viabilidad de autorizar la creación de la entidad descentralizada. Por el contrario, se limita a formular afirmaciones generales carentes de respaldo técnico suficiente, sin apoyarse en estudios, análisis o documentos que permitan verificar objetivamente las razones que justificarían la iniciativa. De igual manera, no se acreditan las condiciones de rigor metodológico e idoneidad técnica necesarias para conferirle valor demostrativo, razón por la cual no puede tenerse por cumplido el presupuesto legal previsto en la citada disposición.

[11] Posiblemente en virtud del Acuerdo No. 010 de junio 21 de 2024 «Por medio del cual se autoriza la constitución e integración de un Fondo Mixto»

Así las cosas, no obra en el expediente prueba alguna que permita concluir que el Concejo Municipal de Capitanejo realizó un análisis previo, serio y suficiente sobre el impacto fiscal derivado de la autorización otorgada al alcalde para la creación del Fondo de Desarrollo Colombiano (FODECOL), entidad que, según se advierte, ya había sido constituida para ese momento.

Tal conclusión surge no solo del pobre contenido de la ponencia presentada para primer debate donde brilla por su ausencia el correspondiente análisis de impacto fiscal, sino también del trámite surtido ante la Comisión Segunda y la Plenaria del Concejo Municipal. En efecto, de las actas aportadas no se evidencia la formulación de observaciones, proposiciones o modificaciones dirigidas a evaluar la necesidad, viabilidad o impacto de la iniciativa, pese a que en la exposición de motivos se le atribuyó una especial relevancia estratégica para el municipio. Estas circunstancias permiten inferir, que la corporación no contó con elementos técnicos suficientes para adoptar una decisión informada respecto de la autorización concedida.

En todo caso, aun si se admitiera, en gracia de discusión, que el documento denominado «Estudio Técnico para la Creación e Integración de un Fondo Mixto» corresponde al estudio demostrativo exigido por el Artículo 69 de la Ley 489 de 1998, llama la atención del despacho que durante el trámite de aprobación del proyecto de acuerdo no se hubiesen planteado cuestionamientos respecto de la viabilidad real de la iniciativa.

En particular, no se advierte que los concejales examinaran cómo una entidad sin ánimo de lucro, dotada de un patrimonio inicial de apenas $25.480.000, podría cumplir el amplio objeto social proyectado, que comprende actividades relacionadas con la infraestructura, el desarrollo social, el fomento económico y la sostenibilidad ambiental.

Tampoco obra evidencia que se hubiera analizado la conveniencia de autorizar una entidad cuyo domicilio principal se fijó en la ciudad de Bucaramanga, por fuera de la jurisdicción del Municipio de Capitanejo, ni las implicaciones derivadas de la facultad estatutaria para extender sus operaciones a otros municipios, departamentos, al territorio nacional e incluso al exterior, mediante la creación o modificación de sedes, sucursales, agencias o dependencias por decisión de la asamblea general.

La ausencia de deliberación sobre estos aspectos resulta particularmente relevante si se considera que tales elementos inciden directamente en la factibilidad financiera, operativa y administrativa del proyecto, así como en la razonabilidad de la autorización conferida por el Concejo Municipal.

En ese orden, ante la falta de un estudio serio y real de la iniciativa, se expidió el Acuerdo 002 de 2025, el que no incluyó el grado de participación que las entidades autorizadas para participar en su constitución tendrían inicialmente en el capital social, ni el valor y el tipo de aportes que pueden realizar, así como la fuente de los recursos y el soporte presupuestal correspondiente.

Se tiene que tales elementos revisten carácter esencial tanto en el acto de autorización como en el posterior acto constitutivo de la entidad. Ello obedece a que la facultad otorgada por el Concejo Municipal al alcalde para la creación de

entidades descentralizadas no puede concebirse como una autorización genérica o indeterminada, sino como una habilitación concreta y específica referida a una entidad plenamente individualizada en cuanto a su objeto, estructura, patrimonio, ámbito de actuación y demás aspectos relevantes para evaluar su viabilidad y conveniencia.

En ese sentido, la autorización otorgada por la corporación administrativa debe ser el resultado de un estudio demostrativo previo, serio, suficiente y detallado, elaborado por la administración municipal, en el que se evidencien las razones económicas, sociales, administrativas y fiscales que justifican la iniciativa, así como su conformidad con los principios que orientan la función administrativa previstos en el Artículo 209 de la Constitución Política[12].

Por consiguiente, la valoración real y objetiva de aspectos tales como el patrimonio inicial de la entidad, la amplitud de su objeto social, su ámbito territorial de actuación y su estructura operativa no constituye un asunto accesorio o meramente formal, sino un presupuesto indispensable para que el Concejo Municipal adopte una decisión informada y razonablemente fundada sobre la conveniencia de autorizar su creación.

En consecuencia, al haberse proferido el Acuerdo No. 002 de febrero 12 de 2025 «Por el cual se autoriza al alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano» con infracción a las normas superiores en que debía fundarse, se declarará su nulidad.

8. Otras consideraciones

Finalmente, en cuanto a las solicitudes elevadas por el Ministerio Público en su concepto de violación respecto a que se declare la nulidad de los actos administrativos derivados del acuerdo para la constitución de FODECOL y que se compulsen copias a los organismos de control con el fin que investiguen todos los contratos que hasta la fecha han sido suscritos y/o ejecutados por FODECOL, debe señalarse que, en criterio de este despacho no resulta procede, en la medida que escapan del objeto del medio de control de nulidad simple previsto en el Artículo 137 del CPACA.

9. Costas procesales

De conformidad con lo expuesto en los Artículos 188 del CPACA y por ventilarse un interés público el despacho se abstiene de condenar en costas a la parte demandante.

---

[12] Constitución Política, **Artículo 209.** La función administrativa esta 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.

III. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

Falla

Primero: Declarar la nulidad del Acuerdo No. 002 de febrero 12 del 2025 «Por el cual se autoriza al alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL - Fondo de Desarrollo Colombiano», expedido por el Concejo Municipal de Capitanejo, Santander.

Segundo: No hay lugar a condenar en costas.

Tercero: Ejecutoriada ésta providencia y, previas las anotaciones a que haya lugar, archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase.

Firmado Por:

Edilia Duarte Duarte
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Oral 011
Bucaramanga - Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **641340ea002e1f33c79741236700f785d33cee371853d0fb403584accce5665d**
Documento generado en 21/09/2026 10:09:42 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica