



Constancia Secretarial: Al Despacho del señor Juez, informando que:

1. Mediante auto del 6 de julio de 2026 se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar presentada dentro del medio de control de la referencia.
2. La citada providencia, junto con el escrito de medida cautelar, fue notificada al Distrito de Barrancabermeja el 8 de julio de 2026.
3. El término concedido para pronunciarse sobre la solicitud cautelar venció el 22 de julio de 2026.
4. El Distrito de Barrancabermeja se pronunció oportunamente frente a la medida cautelar mediante escrito presentado el 15 de julio de 2026.
5. En consecuencia, se encuentra pendiente de resolver la solicitud de medida cautelar.

Sírvase proveer. Barrancabermeja, 29 de julio de 2026.

NANCY EDITH RINCÓN MANTILLA
Secretaria Judicial

**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO DE BARRANCABERMEJA**

Barrancabermeja, treinta (30) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Radicado:	680813333001-2026-00176-00 Vínculo consulta SAMAI
Medio de control:	Simple Nulidad
Demandante:	Cristian Danilo Avendaño Fino cristianavendanosantander@gmail.com cristian.avendano@camara.gov.co
Demandados:	Distrito Especial de Barrancabermeja defensajudicial@barrancabermeja.gov.co Concejo Distrital de Barrancabermeja notificacionesjudiciales@concejobarrancabermeja.gov.co Apoderado judicial del Distrito: Alonso de la Pava Vélez fdp.defensa.bca@gmail.com delapava@fdplegal.com
Ministerio Público:	Magdalena del Carmen Galvis Pacheco Procuradora 214 Judicial para Asuntos Administrativos mcalvis@procuraduria.gov.co
Asunto:	Auto resuelve medida cautelar

Conforme con lo expuesto en la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar elevada por la parte demandante, de acuerdo con los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. De la demanda y del acto acusado

El 22 de junio de 2026, el ciudadano Cristian Danilo Avendaño Fino, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, presentó demanda contra el Distrito Especial de Barrancabermeja y el Concejo Distrital de Barrancabermeja¹.

¹ Registro 00001 del índice de SAMAI

La pretensión se dirige a obtener la nulidad total del Acuerdo Distrital No. 003 del 30 de abril de 2026, “Por medio del cual se autoriza al alcalde del Distrito de Barrancabermeja - Santander para constituir una entidad descentralizada líder de la transición energética distrital”, sancionado por el alcalde el 4 de mayo de 2026.

El acto acusado autoriza la constitución de una sociedad por acciones simplificada de economía mixta, con participación pública no inferior al cincuenta y uno por ciento (51 %), cuyo objeto comprende, entre otras actividades, la generación y autogeneración de energía, la compra de energía con destino al alumbrado público y la gestión energética y tecnológica asociada a dicho servicio.

1.2. De la solicitud de medida cautelar

En escrito incorporado a la demanda, la parte actora solicitó la suspensión provisional del Acuerdo No. 003 de 2026. Para sustentarla afirmó, en síntesis, que el Concejo Distrital habría vaciado sus competencias al conferir al alcalde una autorización general e indeterminada; que la iniciativa carecería de motivación suficiente sobre el capital, los aportes, las actividades y el modelo de financiación; que se desconocieron las reglas de selección objetiva del socio privado; y que la figura societaria sería utilizada para eludir el régimen de concesión del servicio de alumbrado público.

También sostuvo que el artículo octavo dispone indebidamente del recaudo del impuesto de alumbrado público y de los derechos económicos sobre la infraestructura del servicio; que no se satisfizo el análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003; que el artículo décimo confiere de manera indefinida a la sociedad la facultad para cobrar tasas, en desconocimiento del artículo 338 de la Constitución.

Aunque al finalizar la solicitud pidió de manera general la suspensión de los efectos del Acuerdo, al delimitar la cautela expresó que resultaba necesario suspenderlo “específicamente en lo que atañe a la autorización otorgada al alcalde para constituir la entidad descentralizada y a sus artículos 8 y 10”. El alcance de esa manifestación será precisado en el caso concreto.

1.3. Del trámite de la medida cautelar

Mediante auto del 6 de julio de 2026², el Despacho ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar, de conformidad con lo previsto en el artículo 233 del CPACA. La citada providencia, junto con el escrito cautelar, fue notificada al Distrito Especial de Barrancabermeja el 8 de julio de 2026³, por lo que el término concedido para pronunciarse venció el 22 de julio siguiente.

Dentro de dicho término, el Distrito Especial de Barrancabermeja, por conducto de apoderado judicial, presentó escrito de oposición el 15 de julio de 2026⁴. Por su parte, el Concejo Distrital de Barrancabermeja no allegó pronunciamiento independiente frente a la solicitud cautelar.

1.4. De la oposición del Distrito Especial de Barrancabermeja

El Distrito solicitó negar íntegramente la medida. Señaló que los cargos no revelan una infracción que pueda apreciarse mediante el examen preliminar propio de esta etapa, pues su definición

² Registro 00003 del índice de SAMAI

³ Registro 00007 del índice de SAMAI

⁴ Registro 00009 del índice de SAMAI

requiere estudiar integralmente la exposición de motivos, las actas de los debates, el estudio demostrativo, los documentos técnicos y financieros, la certificación de impacto fiscal y los demás antecedentes de expedición del acto.

Agregó que el Acuerdo únicamente autoriza al alcalde para adelantar el proceso de constitución de la entidad descentralizada y no produce, por sí solo, la creación inmediata de la sociedad, la selección del socio estratégico, la transferencia de bienes o infraestructura, la modificación de la concesión de alumbrado público ni la disposición automática de recursos públicos. En consecuencia, los efectos señalados por el actor dependerían de actuaciones posteriores sujetas a los procedimientos y controles legales.

Finalmente, sostuvo que no se acreditó una afectación actual e irreversible del interés general, un perjuicio irremediable ni el riesgo de que una eventual sentencia estimatoria resulte nugatoria, y recordó que el acto continúa amparado por la presunción de legalidad.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Precisiones acerca de la procedencia de las medidas cautelares y de la suspensión provisional de actos administrativos

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación judicial. El artículo 238 de la Constitución Política dispone:

“ARTÍCULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

Por su parte, el artículo 229 del CPACA autoriza al juez, en los procesos declarativos y a petición de parte debidamente sustentada, para decretar las medidas cautelares necesarias con el fin de proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. La misma disposición precisa que la decisión cautelar no implica prejuzgamiento.

El numeral 3 del artículo 230 de la misma norma contempla expresamente la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, siempre que la medida tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

En cuanto a sus requisitos, el inciso primero del artículo 231 establece:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.

De acuerdo con esta regulación, cuando se solicita la suspensión provisional de un acto administrativo en un medio de control de simple nulidad, el parámetro inmediato de decisión es el previsto en el primer inciso del artículo 231. Los requisitos de titularidad del derecho,

ponderación de intereses, perjuicio irremediable o riesgo de que la sentencia resulte nugatoria, previstos en los numerales siguientes de la norma, corresponden a “los demás casos” de medidas cautelares y no constituyen exigencias adicionales para la suspensión aquí examinada.

El régimen vigente permite que el juez realice un análisis jurídico inicial correspondiente a la confrontación del acto acusado con las normas invocadas y estudie las pruebas aportadas. A diferencia del anterior Código Contencioso Administrativo, no se exige que la contradicción sea simplemente literal o que aparezca sin esfuerzo analítico; no obstante, el examen debe conservar un carácter preliminar y moderado, de modo que la decisión no sustituya el debate probatorio ni anticipe el juicio definitivo de legalidad.⁵

El artículo 233 del CPACA prevé el traslado de la solicitud a la contraparte y dispone que el auto que la resuelva se profiera una vez vencido el término para pronunciarse. Asimismo, conforme al artículo 232 ibidem, no se requiere caución cuando se trata de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

2.2. Caso concreto

2.2.1. Delimitación de la medida solicitada

Antes de examinar los cargos propuestos, el Despacho delimitará el objeto de la cautela. Si bien el actor formuló al final de su escrito una petición general de suspensión del Acuerdo No. 003 de 2026, al sustentar la medida indicó expresamente que esta debía recaer “específicamente en lo que atañe a la autorización otorgada al alcalde para constituir la entidad descentralizada y a sus artículos 8 y 10”.

Las medidas cautelares tienen carácter rogado y deben estar debidamente sustentadas. Por ello, el análisis no comprenderá la totalidad del Acuerdo, sino las disposiciones materialmente incluidas en la delimitación efectuada por el demandante.

La autorización para constituir la entidad descentralizada se encuentra principalmente en el artículo primero, que faculta al alcalde para crearla, y en el artículo sexto, que lo autoriza para conformar la sociedad, incorporar o seleccionar a los socios empresariales, suscribir el contrato social, pagar el capital y celebrar los actos y negocios jurídicos necesarios para materializar su constitución. A estos se añaden los artículos octavo y décimo, expresamente individualizados por el actor.

En consecuencia, la decisión cautelar quedará circunscrita a los artículos primero, sexto, octavo y décimo del Acuerdo Distrital No. 003 de 2026⁶, por ser las disposiciones que contienen la autorización para constituir la entidad descentralizada, las facultades conferidas al alcalde para materializarla, el régimen de remuneración de sus actividades y la atribución relacionada con el cobro de tasas. Su tenor literal es el siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO – AUTORIZACIÓN. Facúltase al Alcalde de BARRANCABERMEJA para que constituya una entidad descentralizada líder de la transición energética distrital, del nivel Distrital en calidad de entidad del orden descentralizado, domiciliada en la ciudad de BARRANCABERMEJA – SANTANDER, regulada por la Ley 142 de 1994 y demás normas aplicables, del tipo de las sociedades

⁵Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 13 de septiembre de 2012, consejera ponente Susana Buitrago Valencia.

⁶ Páginas 4 a 16 del documento “6RadicacionYRe_Expediente_de_Prueba” del registro 00001 del índice de SAMAI

por acciones simplificada S.A.S., la cual contará con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente”.

“ARTÍCULO SEXTO – AUTORIZACIÓN PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD DESCENTRALIZADA LÍDER DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA DISTRITAL.

Autorízase al Alcalde Distrital para:

1. Conformar la sociedad líder de la transición energética territorial de manera directa con el Municipio y posteriormente incorporar los socios empresariales especializados con la colocación de acciones.
2. También podrá adelantar el proceso público de selección del socio estratégico operador que se requiera para la conformación de una entidad descentralizada líder de la transición energética distrital atendiendo, entre otros, los principios de selección objetiva, publicidad, transparencia, economía y responsabilidad.
3. Suscribir el contrato de sociedad, pagar el capital social y los demás actos y negocios jurídicos que se requieran para materializar la constitución de la sociedad”.

“ARTÍCULO OCTAVO – REMUNERACIÓN DE ACTIVIDADES SOCIALES.

1. La adquisición de energía se remunerará con cargo al impuesto de alumbrado público en el componente correspondiente dentro de los ingresos del tributo con la transferencia presupuestal del recaudo del impuesto de alumbrado público al prestador designado del recaudo en favor de la sociedad constituida. Lo anterior con base en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 100 de la Ley 489 de 1989 [sic].
2. La autogeneración de energía del sistema de alumbrado público se remunerará con cargo al impuesto de alumbrado público en el componente correspondiente dentro de los ingresos del tributo con la transferencia presupuestal del recaudo del impuesto de alumbrado público al prestador designado o la sociedad constituida. En esta materia concurrirá también el apalancamiento financiero del socio operador con base en la estructuración correspondiente. Los demás componentes de la prestación de este servicio se financiarán con la transferencia del recaudo como lo determina la Ley 1819 de 2016, al terminar el contrato de concesión vigente.
3. La autogeneración de energía en edificios públicos se remunerará con la fuente de recursos presupuestales con cargo a los cuales se paga el servicio de energía de la entidad titular del edificio, con fuentes de fondos públicos que se identifiquen y con recursos del socio operador u otras fuentes de financiamiento identificadas en los proyectos. En esta materia podrá concurrir el apalancamiento financiero del socio operador con base en la estructuración correspondiente.
4. Los demás proyectos de gestión energética territorial que se estructuren por la sociedad, el financiamiento será contenido en la estructuración y planificación del proyecto, con fuentes públicas y privadas.

Parágrafo. En caso de finalización de la vigencia del contrato de concesión del impuesto de alumbrado público, el Distrito asumirá directamente la responsabilidad del recaudo y la transferencia de los recursos asociados a los servicios previstos en los numerales anteriores relacionados con el alumbrado público. Para tal efecto, el Distrito deberá garantizar que dicha gestión se adelante en estricta sujeción al marco normativo vigente y, en especial, al modelo regulatorio definido por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)”.

“ARTÍCULO DÉCIMO – TÉRMINO DE LAS AUTORIZACIONES. Las autorizaciones que se otorgan en el presente Acuerdo para constituir la empresa mixta se confieren por el término de un (1) año.

La facultad para el cobro de tasas por parte de la sociedad se concede de manera indefinida”.

Las restantes disposiciones del Acuerdo podrán ser examinadas únicamente en cuanto resulten necesarias para interpretar el contenido, alcance y efectos de los artículos anteriormente transcritos, especialmente en lo relacionado con el objeto social, la naturaleza jurídica, el capital y la participación accionaria de la sociedad. No obstante, sobre aquellas no recaerá directamente la eventual orden de suspensión provisional, por no haber sido comprendidas de manera expresa dentro de la delimitación efectuada por el solicitante al sustentar la medida cautelar.

2.2.2. Examen de los cargos formulados

a) Presunto vaciamiento de las competencias del Concejo mediante una autorización general o indeterminada

La parte demandante sostiene que los artículos primero y sexto del Acuerdo No. 003 de 2026 confirieron al alcalde una habilitación general para estructurar la sociedad de economía mixta, sin que el Concejo Distrital hubiera definido suficientemente sus elementos esenciales. En su criterio, ello comporta un vaciamiento de la competencia atribuida a esa corporación por el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución y desconoce los artículos 69, 97, 98 y 100 de la Ley 489 de 1998.

El Distrito se opone a este planteamiento. Afirma que el Concejo actuó dentro de la atribución constitucional que expresamente le permite autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y que los aspectos propios de su materialización deben desarrollarse posteriormente en el contrato social, los estatutos y el procedimiento de vinculación del socio estratégico.

El numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política⁷ atribuye a los concejos la competencia para determinar la estructura de la administración municipal o distrital y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. Por su parte, el artículo 69 de la Ley 489 de 1998⁸ prevé que las entidades descentralizadas del orden territorial pueden ser creadas mediante ordenanza o acuerdo, o constituirse con fundamento en la autorización contenida en dichos actos, siempre que el respectivo proyecto se encuentre acompañado de un estudio demostrativo que justifique la iniciativa.

A su vez, los artículos 97, 98 y 100 de la misma ley regulan, respectivamente, la naturaleza de las sociedades de economía mixta, las condiciones que deben establecerse para la participación estatal y las modalidades que pueden asumir los aportes públicos. Estas disposiciones permiten que el acto expedido por la corporación pública autorice la constitución de la sociedad y que su conformación definitiva se materialice posteriormente mediante el correspondiente negocio

⁷ Artículo 313. Corresponde a los concejos: (...)

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.

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.

societario, sin perjuicio de que la autorización deba contener parámetros suficientes para delimitar la actuación del ejecutivo.

En el presente asunto, el artículo primero del Acuerdo define que la entidad por constituir será una sociedad por acciones simplificada del orden descentralizado distrital, regulada por la Ley 142 de 1994⁹ y las demás disposiciones aplicables, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y domicilio en Barrancabermeja. Por su parte, el artículo sexto autoriza al alcalde para conformar la sociedad, incorporar posteriormente a los socios empresariales mediante la colocación de acciones o adelantar el proceso público de selección del socio estratégico, suscribir el contrato social, pagar el capital y celebrar los demás actos y negocios jurídicos requeridos para materializar su constitución.

Aunque la medida se encuentra circunscrita a esas disposiciones, las demás normas del Acuerdo pueden ser consideradas como contexto para establecer el alcance de la autorización. Así, el acto administrativo determina el objeto social de la entidad, su naturaleza y régimen jurídico, sus órganos de dirección y administración, la participación pública mínima del cincuenta y uno por ciento (51 %), la participación privada máxima del cuarenta y nueve por ciento (49 %), unas cifras iniciales de capital, reglas de gobierno corporativo y los controles a los cuales estará sometida la sociedad.

También fue allegado el denominado estudio demostrativo¹⁰, en el cual se examinaron las capacidades institucionales de la administración distrital, las diferentes alternativas para la gestión energética territorial y las razones por las cuales se recomendó adoptar el modelo de una sociedad de economía mixta con participación pública mayoritaria. Por consiguiente, en esta etapa no puede afirmarse que el proyecto hubiera carecido por completo del estudio previsto en el artículo 69 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de que su suficiencia material sea objeto del examen definitivo de legalidad.

De esta manera, la autorización contenida en los artículos primero y sexto no evidencia, por sí sola, una contradicción directa con el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución. Por el contrario, esa disposición superior faculta expresamente al Concejo para autorizar la constitución de sociedades de economía mixta, y el acto demandado contiene diversos parámetros relacionados con la naturaleza, objeto, participación accionaria, órganos de dirección y controles de la entidad proyectada.

La competencia prevista en el numeral 6 del artículo 313 constitucional autoriza expresamente a los concejos para "autorizar la constitución" de sociedades de economía mixta. Tal facultad no equivale a la creación directa de la entidad ni exige que el acuerdo contenga el nivel de detalle propio del contrato social y de los estatutos que posteriormente desarrollarán dicha autorización. Por consiguiente, la eventual discusión acerca del grado de determinación exigible a la autorización constituye un problema interpretativo que excede el análisis sumario propio de esta etapa cautelar.

Ciertamente, algunos aspectos relativos al capital, las clases de acciones, los aportes y las condiciones de financiación fueron remitidos al proceso de selección y al posterior contrato social. Sin embargo, establecer si esa remisión excedió los márgenes admisibles de concreción del negocio societario y terminó trasladando al alcalde decisiones que correspondía adoptar directamente al Concejo exige interpretar integralmente las disposiciones del Acuerdo, el régimen jurídico de las sociedades de economía mixta y los antecedentes administrativos de su

⁹ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Páginas 47 a 522 del documento "6RadicacionYRe_Expediente_de_Prueba" del registro 00001 del índice de SAMAI

expedición. Tal cuestión no surge de manera concluyente del cotejo preliminar de los artículos primero y sexto con las normas superiores invocadas.

En consecuencia, en el actual estado del proceso no se advierte, por este cargo, una infracción con entidad suficiente para suspender provisionalmente los efectos de los artículos primero y sexto del Acuerdo Distrital No. 003 de 2026.

b) Indeterminación del capital, los aportes y las condiciones de financiación

La parte demandante cuestiona que el Acuerdo No. 003 de 2026 haya establecido determinadas cifras de capital y, al mismo tiempo, remitido al proceso de selección del socio privado la definición del capital social, las clases de acciones y las condiciones de financiación de las inversiones. Agrega que no se identifica con claridad cuál será el aporte efectivo del Distrito, pues el acto dispone que la totalidad de los aportes públicos y privados será cubierta por el socio o socios particulares seleccionados.

Los artículos 97 y 98 de la Ley 489 de 1998 establecen que las sociedades de economía mixta se constituyen con aportes estatales y de capital privado y que, en el acto de constitución, deben señalarse las condiciones para la participación del Estado previstas en la disposición que autoriza su creación, así como el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la sociedad y su vinculación administrativa para efectos del control correspondiente. Por su parte, el artículo 100 de la misma ley admite que los aportes estatales consistan, entre otros, en ventajas financieras o fiscales, garantía de las obligaciones de la sociedad, suscripción de bonos, títulos mineros y aportes para la explotación de recursos naturales de propiedad del Estado, y dispone que su valor se compute cuando sean realizados efectivamente o contabilizados en los respectivos balances.

En el asunto examinado, el numeral 7 del artículo cuarto del Acuerdo fija un capital autorizado y suscrito de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) y un capital pagado de mil doscientos millones de pesos (\$1.200.000.000). No obstante, el artículo tercero señala que el capital social y las clases de acciones serán determinados durante el proceso selectivo adelantado por el alcalde, mientras que el parágrafo del artículo quinto prevé que en dicho procedimiento se establecerán el capital autorizado, suscrito y pagado, las clases de acciones y las condiciones y exigencias de financiación de las inversiones a cargo de los socios privados.

A su vez, la exposición de motivos indica que, del capital pagado inicialmente previsto, corresponderían seiscientos doce millones de pesos (\$612.000.000) al aporte público y quinientos ochenta y ocho millones de pesos (\$588.000.000) al aporte privado. Sin embargo, inmediatamente después afirma que la totalidad de los aportes públicos y privados será cubierta por el socio o socios particulares seleccionados, como contraprestación por su vinculación societaria con el ente territorial.

Los estudios aportados como antecedentes de la iniciativa tampoco individualizan definitivamente la modalidad del aporte estatal. En ellos se señala que la participación pública podría materializarse mediante dinero, bienes, infraestructura, derechos de uso, ventajas financieras o fiscales y demás modalidades admitidas por el artículo 100 de la Ley 489 de 1998, sin que se determine cuál de esas alternativas será empleada, su valor concreto o la forma en que se reflejará en el patrimonio de la sociedad.

El Despacho advierte que tales disposiciones revelan una tensión que deberá ser esclarecida durante el proceso. En efecto, mientras el Acuerdo fija unas cifras iniciales de capital, también

permite que algunos de sus componentes sean concretados en el proceso de selección; asimismo, reconoce una participación pública mayoritaria, pero atribuye al socio privado la cobertura de la totalidad del capital pagado, sin precisar suficientemente la naturaleza jurídica y contable de dicha operación.

No obstante, esa inconsistencia no permite concluir, en este momento procesal, que se haya desconocido de manera directa el régimen previsto en los artículos 97, 98 y 100 de la Ley 489 de 1998. El acto acusado determina que la participación pública no podrá ser inferior al cincuenta y uno por ciento (51 %), limita la participación privada al cuarenta y nueve por ciento (49 %), fija unas cifras iniciales de capital y admite que el aporte estatal pueda concretarse mediante modalidades distintas al dinero. Por ello, deberá establecerse si la remisión efectuada al proceso selectivo comprende únicamente la concreción operativa de esos parámetros o si, por el contrario, permite alterar elementos esenciales que debían quedar definidos directamente por el Concejo.

También será necesario determinar cuál es el alcance jurídico de la expresión según la cual el socio privado cubrirá el aporte correspondiente al Distrito, si dicha prestación constituye un aporte societario adicional, una contraprestación por la colocación de acciones, una forma de financiación o una operación de distinta naturaleza, y de qué manera será reconocida y contabilizada la participación pública. Tales cuestiones requieren valorar integralmente el régimen societario aplicable, los antecedentes de la iniciativa y, de llegar a expedirse, el contrato social, los estatutos y los documentos que reglamenten el proceso de selección.

Además, debe advertirse que la contradicción señalada se encuentra principalmente en los artículos tercero, cuarto y quinto, los cuales no constituyen objeto directo de la solicitud cautelar y únicamente pueden ser considerados como contexto para interpretar el alcance de los artículos primero y sexto. El demandante no demostró, en esta etapa, que aquella eventual irregularidad sea inseparable de la autorización para constituir la sociedad o que necesariamente invalide las facultades conferidas al alcalde en las disposiciones respecto de las cuales solicitó la suspensión.

En consecuencia, aunque se advierten aspectos que deberán ser examinados con mayor profundidad al resolver el fondo de la controversia, del cotejo preliminar del acto con las normas invocadas no surge una infracción con entidad suficiente para suspender provisionalmente los efectos de los artículos primero y sexto del Acuerdo Distrital No. 003 de 2026 por este cargo.

c) Presunto desconocimiento del deber de selección objetiva del socio privado

La parte demandante sostiene que la vinculación del socio estratégico privado debía adelantarse mediante licitación pública, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En su criterio, la expresión «proceso público de selección» contenida en el artículo sexto del Acuerdo resulta insuficiente para garantizar la aplicación de la modalidad que considera jurídicamente obligatoria.

El Distrito se opone a este planteamiento y afirma que el acto acusado únicamente contiene la autorización para constituir la sociedad y vincular al socio privado, mientras que la definición y ejecución del procedimiento de selección deberá efectuarse posteriormente, con observancia de las normas y controles aplicables.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 desarrolla el principio de transparencia de la contratación estatal, mientras que el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece las modalidades de selección de los contratistas y consagra la licitación pública como regla general, salvo los eventos en los cuales resulte procedente otra modalidad prevista por el legislador.

En el presente asunto, el numeral 2 del artículo sexto del Acuerdo No. 003 de 2026 autoriza al alcalde distrital para adelantar un «proceso público de selección» del socio estratégico operador y dispone expresamente que dicho procedimiento deberá atender, entre otros, los principios de selección objetiva, publicidad, transparencia, economía y responsabilidad. La disposición no autoriza una escogencia directa ni excluye la aplicación del régimen legal que resulte procedente para la vinculación del particular.

Ahora bien, los antecedentes de la iniciativa no emplean una denominación uniforme para referirse al procedimiento. En algunos apartes del estudio demostrativo se menciona una licitación pública adelantada a través del SECOP; en otros se alude a una convocatoria pública abierta y competitiva o a una invitación pública, mientras que la exposición de motivos se refiere a la selección del socio mediante un procedimiento competitivo sujeto a los principios de la función administrativa.

Tal diversidad terminológica evidencia que el procedimiento no fue descrito de manera uniforme en los documentos preparatorios. Sin embargo, esa circunstancia no permite concluir, por sí sola, que el artículo sexto desconozca el deber de selección objetiva ni que la licitación pública sea necesariamente la única modalidad jurídicamente admisible para vincular al socio privado de la sociedad proyectada.

En efecto, para establecer cuál es el procedimiento aplicable resulta necesario determinar previamente la naturaleza jurídica de la operación mediante la cual se incorporará el particular, el régimen contractual de la sociedad por constituir, el momento en que tendrá lugar su vinculación y el alcance de las prestaciones que asumirá como accionista, financiador u operador. También deberá definirse si se trata exclusivamente de una colocación de acciones, de la celebración de un contrato estatal o de una operación compleja que incorpore simultáneamente obligaciones societarias y contractuales.

Estas cuestiones no surgen de manera concluyente del cotejo directo entre el artículo sexto del Acuerdo y las normas invocadas. Su resolución exige un análisis integral del régimen jurídico de las sociedades de economía mixta y de los actos mediante los cuales se estructure y adelante el proceso de selección.

Además, el acto acusado ordena expresamente que la vinculación del socio se efectúe mediante un procedimiento público y con sujeción a los principios de selección objetiva, publicidad y transparencia. Por consiguiente, no se advierte que la disposición, en sí misma considerada, habilite al alcalde para escoger discrecionalmente al particular o para sustraerse del régimen legal que resulte aplicable.

En consecuencia, aunque la falta de uniformidad de los antecedentes deberá ser examinada al resolver de fondo la controversia, en esta etapa no surge una contradicción directa y suficientemente acreditada entre el numeral 2 del artículo sexto del Acuerdo No. 003 de 2026 y los artículos 24 de la Ley 80 de 1993 y 2 de la Ley 1150 de 2007 que justifique la suspensión provisional de sus efectos por este cargo.

d) Presunto incumplimiento del análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003

La parte demandante sostiene que el Acuerdo No. 003 de 2026 fue expedido sin satisfacer las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Señala que la certificación emitida

por la Secretaría de Hacienda no cuantificó integralmente los costos fiscales de la iniciativa, no identificó la fuente destinada a su financiación y omitió considerar los gastos de funcionamiento de la nueva entidad, las transferencias provenientes del impuesto de alumbrado público y el esquema de financiación y repago de las inversiones asumidas por el socio privado.

El Distrito, por su parte, manifiesta que la iniciativa estuvo precedida de estudios técnicos, jurídicos, financieros e institucionales y de la correspondiente certificación expedida por la Secretaría de Hacienda, documentos que, en su criterio, sustentan la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Añade que determinar si tales antecedentes satisfacen materialmente las exigencias legales demanda una valoración integral del expediente administrativo, propia de la decisión de fondo.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹¹ dispone que el impacto fiscal de todo proyecto de acuerdo que ordene gasto o conceda beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para tal efecto, exige que en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para financiarlos. Asimismo, cuando se trate de proyectos de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá señalarse la correspondiente fuente sustitutiva por disminución del gasto o aumento de los ingresos, trámite que, en las entidades territoriales, debe surtirse ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

En el asunto examinado, el Acuerdo fija un capital autorizado y suscrito de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) y un capital pagado de mil doscientos millones de pesos (\$1.200.000.000); establece una participación pública no inferior al cincuenta y uno por ciento (51%); autoriza al alcalde para pagar el capital social y constituir una entidad de duración indefinida, y prevé que determinadas actividades sean remuneradas mediante transferencias presupuestales provenientes del recaudo del impuesto de alumbrado público. Tales disposiciones permiten advertir, preliminarmente, que la iniciativa contiene determinaciones susceptibles de producir efectos fiscales y presupuestales.

La exposición de motivos señala que, del capital pagado inicialmente previsto, corresponderían seiscientos doce millones de pesos (\$612.000.000) al aporte público y quinientos ochenta y ocho millones de pesos (\$588.000.000) al aporte privado. Sin embargo, a continuación indica que la totalidad de los aportes públicos y privados será cubierta por el socio o socios particulares seleccionados, como contraprestación por su vinculación societaria con el Distrito.

Por su parte, la certificación expedida por la Secretaría de Hacienda¹² se limita a señalar que los recursos equivalentes al cincuenta y uno por ciento (51 %) del capital pagado no afectan negativamente las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En su texto no se

¹¹ 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.

¹² Página 46 del documento ""6RadicacionYRe_Expediente_de_Prueba" del registro 00001 del índice de SAMAI

exponen las operaciones, cálculos o proyecciones que sustentan dicha conclusión, ni se desarrollan expresamente los eventuales gastos de funcionamiento, las transferencias provenientes del impuesto de alumbrado público o las obligaciones asociadas al esquema de financiación de las inversiones privadas.

Los documentos examinados suscitan, por tanto, interrogantes relevantes acerca de la suficiencia material del análisis fiscal efectuado. No obstante, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 no circunscribe el cumplimiento de la obligación a la certificación expedida por la Secretaría de Hacienda ni a la exposición de motivos, pues exige que los costos fiscales y las fuentes correspondientes también sean incorporados en las ponencias de trámite.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que en el expediente no obran las ponencias para primero y segundo debate ni las actas de las sesiones en las que se discutió y aprobó la iniciativa. En consecuencia, el Despacho no cuenta actualmente con los elementos necesarios para establecer si, durante el trámite adelantado ante el Concejo Distrital, fueron incorporadas explicaciones, cifras, proyecciones o fuentes de financiación adicionales que permitan verificar el cumplimiento integral de la norma orgánica presupuestal.

Aunque la documentación allegada evidencia cuestionamientos relevantes sobre la suficiencia del análisis fiscal efectuado por la Administración, la determinación de si dichas deficiencias constituyen un incumplimiento material del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige verificar el contenido completo del trámite surtido ante el Concejo Distrital, incluida la información incorporada en las ponencias y discusiones del proyecto. En ausencia de esos elementos, el Despacho considera que no cuenta con una base suficiente para tener por configurada, en este momento, una infracción normativa ostensible y concluyente.

Así las cosas, aunque la documentación disponible no permite tener por definitivamente acreditado el cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y contiene aspectos que deberán ser examinados con mayor profundidad, tampoco resulta suficiente, en esta etapa preliminar, para concluir que el trámite integral de expedición del Acuerdo desconoció la citada disposición.

Por consiguiente, no se accederá a la suspensión provisional de los artículos primero, sexto y octavo del Acuerdo Distrital No. 003 de 2026 con fundamento en este cargo, sin perjuicio de la valoración que corresponda efectuar al momento de proferir sentencia, una vez se incorpore y examine integralmente el expediente administrativo.

e) Presunta disposición indebida del recaudo del impuesto de alumbrado público y afectación de la concesión vigente

La parte demandante cuestiona el artículo octavo del Acuerdo No. 003 de 2026, por cuanto permite remunerar las actividades de adquisición y autogeneración de energía mediante transferencias presupuestales provenientes del recaudo del impuesto de alumbrado público. A su juicio, dicha disposición compromete una renta de destinación específica y desconoce los derechos y obligaciones derivados del contrato de concesión actualmente vigente.

El Distrito se opone a este planteamiento y sostiene que el Acuerdo no modifica ni extingue, por sí mismo, el contrato de concesión del servicio de alumbrado público. Añade que la implementación de la autorización dependerá de actuaciones posteriores, las cuales deberán adelantarse con observancia del ordenamiento jurídico y de las obligaciones contractuales vigentes.

El artículo 350 de la Ley 1819 de 2016¹³ establece que los recursos obtenidos por concepto del impuesto de alumbrado público deben destinarse exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio. Por su parte, el artículo 352¹⁴ de la misma ley dispone que las empresas comercializadoras de energía que actúen como agentes recaudadores deberán transferir los recursos al prestador correspondiente autorizado por el municipio o distrito.

El artículo octavo del Acuerdo prevé que la adquisición y la autogeneración de energía para el sistema de alumbrado público sean remuneradas con cargo al componente correspondiente de los ingresos del tributo, mediante transferencias presupuestales en favor del prestador designado o de la sociedad que se constituya. También señala que los restantes componentes del servicio serán financiados con esos recursos una vez termine el contrato de concesión vigente.

De la confrontación directa entre esta disposición y los artículos 350 y 352 de la Ley 1819 de 2016 no surge, en principio, que la utilización del impuesto para financiar la adquisición o autogeneración de energía desconozca necesariamente su destinación específica. Tales actividades guardan relación con el funcionamiento del sistema de alumbrado público y, por tanto, podrían ser atendidas con los recursos del tributo, siempre que sean ejecutadas por el prestador autorizado y se respeten las reglas presupuestales y contractuales aplicables.

La controversia planteada no depende exclusivamente del contenido literal del Acuerdo, sino de establecer el alcance concreto del contrato de concesión vigente. Para determinar si la nueva sociedad asumiría actividades actualmente atribuidas al concesionario, si se produciría una doble remuneración o si se afectarían derechos contractuales consolidados, sería necesario conocer, entre otros aspectos, el objeto de la concesión, las obligaciones asumidas por el concesionario, el esquema de remuneración, la distribución del recaudo, el plazo contractual y las condiciones de reversión de la infraestructura.

El contrato de concesión no fue aportado con la solicitud cautelar. Si bien el estudio demostrativo identifica a Iluminación Yariguíes S.A.S. como prestador autorizado y afirma que determinados componentes del servicio no se encuentran incluidos en la concesión, no incorpora las cláusulas contractuales que permitan verificar esa conclusión ni precisar la distribución actual de las actividades y fuentes de remuneración.

En esas condiciones, no es posible establecer en esta etapa si la transferencia autorizada por el artículo octavo recaería sobre recursos destinados a obligaciones ya asumidas por el concesionario, si afectaría el equilibrio económico del contrato o si implicaría una superposición entre prestadores. Resolver tales cuestiones exigiría efectuar una valoración contractual y probatoria sin contar con el documento principal que regula la relación jurídica invocada por el demandante.

Tampoco surge del texto del artículo octavo que el Distrito haya dispuesto de manera inmediata e irrevocable de la totalidad del recaudo del impuesto de alumbrado público ni que haya

¹³ ARTÍCULO 350. Destinación. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.
PARÁGRAFO. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.

¹⁴ ARTÍCULO 352. Recaudo y facturación. El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste.

transferido de forma concreta derechos económicos sobre infraestructura determinada. La norma demandada prevé un esquema general de remuneración asociado al objeto de la futura entidad, cuya implementación depende de actuaciones posteriores que deberán sujetarse al régimen presupuestal, tributario, contractual y patrimonial aplicable.

Por consiguiente, del cotejo del artículo octavo con las normas superiores señaladas y de las pruebas allegadas con la solicitud no surge actualmente una infracción con entidad suficiente para suspender provisionalmente sus efectos, sin perjuicio del análisis que corresponda realizar al momento de proferir sentencia, una vez se incorpore y valore el contrato de concesión y los demás antecedentes administrativos pertinentes.

f) Facultad indefinida para el cobro de tasas

La parte demandante sostiene que el inciso segundo del artículo décimo del Acuerdo No. 003 de 2026 desconoce el artículo 338 de la Constitución Política, debido a que concede a la futura sociedad, de manera indefinida, la facultad para cobrar tasas sin identificar el gravamen, delimitar su contenido ni establecer los parámetros que regirían su ejercicio.

El Distrito no formuló una explicación particular respecto de esta disposición. Su oposición se concentró en señalar, de manera general, que el Acuerdo contiene una autorización cuya materialización dependerá de actuaciones posteriores, sujetas a los procedimientos y controles previstos en el ordenamiento jurídico.

El artículo 338 de la Constitución Política dispone:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

De acuerdo con esta disposición, la creación de tributos se encuentra sometida al principio de legalidad y a la reserva de los órganos de representación popular. En materia de tasas y contribuciones, la Constitución permite que la ley, las ordenanzas o los acuerdos autoricen a otras autoridades para fijar la tarifa; sin embargo, esa habilitación no comprende la creación del gravamen ni la determinación autónoma de sus demás elementos esenciales. Además, la corporación pública debe fijar previamente el sistema y el método para definir los costos o beneficios que se pretenden recuperar, así como la forma de distribuirlos entre los obligados.

La jurisprudencia constitucional¹⁵ ha explicado que el principio de certeza tributaria, derivado del principio de legalidad, exige que los elementos estructurales del tributo sean determinados con suficiente claridad por los órganos de representación popular o que, al menos, resulten determinables a partir de parámetros objetivos contenidos en la ley, la ordenanza o el acuerdo. La vulneración se configura cuando la indeterminación es insuperable mediante las reglas ordinarias de interpretación y obliga a la autoridad administrativa a completar aspectos esenciales

¹⁵ Sentencias de la Corte Constitucional C-030 de 2019, C-101 de 2022, C-891 de 2012, C-464 de 2020 y C-055 de 2024

de la obligación. Asimismo, ha considerado contrario al artículo 338 superior autorizar genéricamente la creación de tasas sin delimitar su contenido mínimo, en particular el hecho generador, pues ello deja a la autoridad encargada de ejecutarlas la definición material del gravamen.

Por su parte, el inciso segundo del artículo décimo del Acuerdo acusado establece:

“La facultad para el cobro de tasas por parte de la sociedad se concede de manera indefinida”.

La disposición no identifica la tasa a la cual se refiere, el servicio prestado o el beneficio que justificaría su causación, el sujeto activo, los obligados al pago, el hecho generador, la base gravable, la tarifa, el sistema y el método para determinar los costos recuperables, ni la forma de distribuirlos entre los usuarios. Tampoco remite a un acuerdo tributario distrital preexistente en el cual tales elementos hayan sido regulados.

La expresión “facultad para el cobro” tampoco permite establecer con certeza que la atribución se limite a una actividad material de facturación o recaudo de una tasa previamente creada. El acto no precisa si la sociedad actuará como simple agente recaudador, si podrá liquidar y exigir una obligación tributaria ya existente o si contará con alguna competencia para determinar su tarifa. Por el contrario, al encontrarse incorporada en el artículo que regula el término de las autorizaciones, la frase se presenta como una habilitación autónoma conferida a la futura sociedad.

Los antecedentes administrativos aportados no permiten superar esa indeterminación. La exposición de motivos y el estudio demostrativo desarrollan diferentes fuentes de financiación de la entidad, entre ellas las transferencias provenientes del impuesto de alumbrado público, los recursos presupuestales, el capital público y privado y otros mecanismos de financiación. Sin embargo, no identifican una tasa específica que deba ser cobrada por la sociedad, ni explican su hecho generador, los sujetos obligados o el sistema y el método para fijar su tarifa.

Aun bajo una interpretación favorable a la entidad demandada, conforme a la cual el Concejo únicamente habría pretendido autorizar a la sociedad para fijar la tarifa de una tasa, subsistiría la contradicción preliminar con el artículo 338 superior, porque el Acuerdo no establece el sistema ni el método que constitucionalmente deben preceder y limitar el ejercicio de esa facultad.

Del mismo modo, si la disposición pretendiera autorizar únicamente el recaudo material de una tasa ya existente, sería necesario que identificara el gravamen correspondiente o remitiera a la norma distrital que regula sus elementos y precisara la condición en la cual actuaría la sociedad. Ninguna de esas delimitaciones aparece en el acto acusado.

Debe aclararse que el carácter indefinido de la autorización no constituye, aisladamente considerado, el vicio advertido. La contradicción surge de la combinación entre una habilitación temporalmente abierta y la ausencia de delimitación material sobre la tasa, el servicio que la origina, los obligados, la naturaleza de la facultad conferida y los parámetros que regirían su ejercicio.

Tampoco resulta suficiente afirmar que esos aspectos serán determinados mediante actuaciones posteriores. Los actos de ejecución podrían desarrollar cuestiones operativas, pero no suplir la definición de los elementos que, por mandato constitucional, correspondía establecer al Concejo Distrital ni subsanar la ausencia del sistema y el método exigidos por el artículo 338 de la Constitución.

La expresión objeto del presente cuestionamiento carece de autonomía normativa suficiente para identificar siquiera la tasa respecto de la cual se confiere la facultad de cobro, circunstancia que impide a los destinatarios del acto conocer su verdadero alcance jurídico y dificulta su compatibilidad con los principios de legalidad y certeza tributaria.

En consecuencia, de la confrontación directa entre el artículo 338 superior y el inciso segundo del artículo décimo del Acuerdo Distrital No. 003 de 2026 surge, en esta etapa preliminar, la infracción alegada. Esta conclusión se desprende del propio contenido de la disposición acusada y no requiere el examen de las ponencias, del contrato de concesión ni de los futuros actos de constitución de la sociedad.

Por tanto, procede suspender provisionalmente los efectos de la expresión: “La facultad para el cobro de tasas por parte de la sociedad se concede de manera indefinida”, sin que la medida se extienda al inciso primero del artículo décimo, relativo al término de un año de las autorizaciones conferidas para constituir la empresa mixta.

g) Presunta ausencia de firmas requeridas para la expedición del acuerdo

En la demanda se afirma que: *“El texto del Acuerdo No. 003 de 2026 publicado por el Concejo Distrital —PDF cargado el 14 de mayo de 2026 en su sitio web oficial— aparece suscrito únicamente por el Segundo Vicepresidente de la corporación; no obran las firmas del Presidente ni del Primer Vicepresidente, defecto que se extiende a las certificaciones del trámite del acto. La ausencia de las firmas exigidas constituye un vicio de forma en la expedición y certificación del acuerdo”*.

Tal como se advierte de la lectura de la demanda, el demandante sostiene que el texto publicado del acuerdo acusado aparece suscrito únicamente por el Segundo Vicepresidente del Concejo. No obstante, la medida cautelar fue delimitada por el propio solicitante respecto de las disposiciones relacionadas con la autorización para constituir la entidad y los artículos octavo y décimo del acuerdo. Adicionalmente, establecer el alcance jurídico de la irregularidad alegada exige verificar el expediente administrativo completo y las constancias originales de aprobación, suscripción, sanción y publicación del acto, documentación que no obra íntegramente en el trámite cautelar. En consecuencia, el cargo no permite advertir en esta etapa una infracción ostensible susceptible de dar lugar a la suspensión provisional.

2.3. Conclusión sobre la procedencia y alcance de la medida

Del examen preliminar del acto acusado, de su confrontación con las normas invocadas y de las pruebas allegadas con la solicitud cautelar, no surge una infracción con entidad suficiente para suspender provisionalmente los efectos de los artículos primero, sexto y octavo del Acuerdo Distrital No. 003 de 2026.

En efecto, los cuestionamientos relacionados con la determinación del capital, la naturaleza y contabilización de los aportes públicos, el procedimiento de selección del socio privado, el cumplimiento del análisis de impacto fiscal y la eventual afectación de la concesión vigente plantean asuntos jurídicos y probatorios relevantes. Sin embargo, su definición exige valorar integralmente los antecedentes administrativos, las ponencias de trámite, el régimen societario aplicable, el contrato de concesión y, de ser expedidos, los actos mediante los cuales se estructure y materialice la constitución de la sociedad. Por consiguiente, con los elementos disponibles en esta etapa no es posible concluir que las disposiciones mencionadas desconozcan de manera suficiente las normas superiores invocadas.

Distinta conclusión se impone respecto del inciso segundo del artículo décimo, según el cual: «La facultad para el cobro de tasas por parte de la sociedad se concede de manera indefinida». Esta disposición atribuye a la futura sociedad una facultad general para cobrar tasas sin identificar el gravamen correspondiente, precisar la naturaleza y alcance de la atribución, delimitar sus elementos esenciales ni establecer el sistema y el método exigidos por el artículo 338 de la Constitución Política. La infracción surge del cotejo directo entre el contenido del acto y la norma superior, sin que para advertirla sea necesario acudir a valoraciones probatorias adicionales.

El vicio identificado es separable de los demás apartes del artículo décimo. Su inciso primero, que confiere por el término de un año las autorizaciones destinadas a constituir la empresa mixta, conserva un contenido normativo autónomo y no presenta la contradicción constitucional advertida. En consecuencia, la suspensión provisional recaerá exclusivamente sobre la expresión «La facultad para el cobro de tasas por parte de la sociedad se concede de manera indefinida», y se negará la medida en relación con las demás disposiciones comprendidas en la solicitud.

Esta decisión tiene carácter provisional, se adopta con fundamento en los elementos disponibles en la presente etapa procesal y no implica prejuzgamiento sobre la legalidad definitiva del Acuerdo Distrital No. 003 de 2026, de conformidad con el inciso segundo del artículo 229 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Barrancabermeja,

RESUELVE

- PRIMERO. CONCEDER PARCIALMENTE** la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, **SUSPENDER PROVISIONALMENTE** los efectos de la expresión “La facultad para el cobro de tasas por parte de la sociedad se concede de manera indefinida”, contenida en el inciso segundo del **ARTÍCULO DÉCIMO** del Acuerdo Distrital No. 003 del 30 de abril de 2026, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- SEGUNDO. DENEGAR** la solicitud de suspensión provisional respecto de los artículos primero, sexto y octavo, así como del inciso primero parte del artículo décimo del Acuerdo Distrital No. 003 del 30 de abril de 2026, por las razones señaladas en esta providencia.
- TERCERO. COMUNICAR** la presente decisión al Distrito Especial de Barrancabermeja y al Concejo Distrital de Barrancabermeja para su conocimiento y cumplimiento.
- CUARTO. PRECISAR** que no se requiere caución para hacer efectiva la presente suspensión provisional, de conformidad con el artículo 232 del CPACA.
- QUINTO. RECONOCER PERSONERÍA** al abogado **ALONSO DE LA PAVA VÉLEZ** identificado con la C.C. 80.882.981 y la T.P. No. 162.095 del C. S de la J. como apoderado judicial del Distrito Especial de Barrancabermeja conforme y para los efectos del poder obrante en el registro 00009 del índice de SAMAI.

SEXTO. REQUERIR a las partes para que **DEN CUMPLIMIENTO** a los deberes de los sujetos procesales, especialmente, el de enviar simultáneamente a los demás sujetos procesales, con copia incorporada al mensaje de datos, todos los memoriales o actuaciones que presenten ante este Despacho judicial. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el inciso 2º del artículo 186 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, y el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

SÉPTIMO. ADVERTIR a los sujetos procesales que de acuerdo con la Circular PCSJC24-1 proferida por el Consejo Superior de la Judicatura¹⁶, **desde el 1.º de marzo de 2024** la [ventanilla virtual](#) del aplicativo **SAMAI** es el **ÚNICO MEDIO OFICIAL** de recepción de memoriales, solicitudes, pruebas y demás documentación relacionada directamente con los procesos que conoce este Despacho judicial, asimismo, que **los memoriales radicados por un medio digital distinto se tendrán por no presentados** ([Auto del 7 de febrero de 2022- Sección Segunda del Consejo de Estado](#))¹⁷

El horario para recepción de memoriales y documentos corresponde al horario laboral del distrito 7:30 a.m. – 4:30 p.m., después de ese lapso se entenderán presentados al día hábil siguiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del Acuerdo PCSJA21-11840 de 2021 en concordancia con el artículo 109 del C.G.P.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firma electrónica)

JORGE ANDRÉS OTERO SANDOVAL
JUEZ



¹⁶ <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2364454/166740267/C+I+R+C+U+L+A+R+PCSJC24-1.pdf/e729860b-3518-4f2d-a385-475fa60b8f2c>

¹⁷Consejero Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del 7 de febrero de 2022. Radicación No.: 11001031500020210406500 (5922). - Sección Segunda del Consejo de Estado

Firmado Por:
Jorge Andres Otero Sandoval
Juez
Juzgado Administrativo
Oral 001
Barrancabermeja - 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: **73c853f31a5a0f071b522204d39c55387e4992dad7f5e7373cde6e5e297c3360**

Documento generado en 30/07/2026 12:02:01 PM

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