



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

Bucaramanga, agosto cinco (5) de dos mil veintiséis (2026)

Auto decide medida cautelar

Referencia:	680013333011 2026 00231 00
Medio de control:	Simple nulidad
Demandante:	Cristian Danilo Avendaño Fino cristianavendanosantander@gmail.com; cristian.avendano@camara.gov.co;
Demandado:	Municipio de Bucaramanga – Concejo Municipal notificaciones@bucaramanga.gov.co; cduartem@bucaramanga.gov.co; notificacionesjudiciales@concejodebucaramanga.gov.co; juridica@concejodebucaramanga.gov.co;
Ministerio Público:	Procuradora 100 Judicial I Administrativa oflorez@procuraduria.gov.co;
Acto demandado:	Acuerdo Municipal No. 009 de 2026, “Por medio del cual se conceden autorizaciones al alcalde de Bucaramanga para celebrar contratos de empréstito y se dictan otras disposiciones” (Act. No. 02, A05, Fl. 3-9).

Surtido el respectivo traslado se encuentra al despacho el proceso de la referencia para proveer sobre la solicitud de medida cautelar presentada por el extremo activo, en orden a lo cual se realizan las siguientes consideraciones:

I. Antecedentes:

1. Solicitud de medida cautelar:

(i) Pretensiones de la demanda:

La parte actora concretó las pretensiones de la demanda, así (Act. No. 02, A03, Fl. 2):

“Única. Que se declare la nulidad del Acuerdo Municipal No. 009 de 2026 del Concejo Municipal de Bucaramanga, identificado en el acápite anterior, por medio del cual se conceden autorizaciones al Alcalde de Bucaramanga para celebrar contratos de empréstito y se dictan otras disposiciones, por las causales y por los cargos que se desarrollan en esta demanda.”

(ii) Pretensiones de la medida cautelar (Act. No. 02, A03, Fl. 19-20):

El extremo activo solicita que se decrete la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Acuerdo No. 009 de 2026, expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga, “Por medio del cual se conceden autorizaciones al alcalde de Bucaramanga para celebrar contratos de empréstito y se dictan otras disposiciones”.

(iii) Hechos de la demanda:

La parte actora invocó el siguiente fundamento fáctico (Act. No. 02, A03, Fl. 2-4):

1. El alcalde de Bucaramanga, Cristian Fernando Portilla Pérez, presentó ante el Concejo Municipal el proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026, por medio del cual se conceden autorizaciones al alcalde para celebrar contratos de empréstito y se dictan otras disposiciones, con cupo de endeudamiento por \$538.611.485.946,00.
2. El antecedente directo es el proyecto de Acuerdo No. 104 de 2024, presentado el 19 de diciembre de 2024, a través del cual se solicitó cupo por \$350.000.000.000,00, para sustancialmente los mismos corredores viales de la Troncal Norte – Sur, archivado.
3. El proyecto fue aprobado en primer y segundo debate y sancionado por el alcalde de Bucaramanga en el Acuerdo No. 009 del 2 de junio de 2026, publicado en la misma fecha en la Gaceta Municipal.

(iv) Fundamento de la medida cautelar:

El extremo activo solicitó la medida cautelar de suspensión provisional, al concurrir los requisitos establecidos en el Artículo 231 de la Ley 1437 de 2011. Indicó que los cargos de nulidad ofrecen, *prima facie*, apariencia de buen derecho, lo cual desarrolló así:

Invocó como normas violadas las siguientes disposiciones normativas:

- El Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 sobre el medio de control de nulidad y sus causales.
- El Artículo 70 de la Ley 136 de 1994 relativo al conflicto de interés de los concejales y los Artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 referentes a los impedimentos y recusaciones y su trámite.
- El Artículo 4 de la Constitución Política sobre la excepción de inconstitucionalidad.
- Los Artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política relativos al principio de legalidad y el carácter reglado de la competencia.
- Los Artículos 209 de la Constitución y 3º de la Ley 1437 de 2011 frente a los principios de la función administrativa, en especial la publicidad.
- Las Leyes 358 de 1997, modificada por la Ley 2155 de 2021, y 819 de 2003, referentes a la capacidad de pago, endeudamiento y responsabilidad fiscal.
- Las Leyes 1774 de 2016 y 84 de 1989 relativas a la protección animal, en cuanto a la afectación omitida en los soportes del proyecto.

El concepto de violación se expuso de la siguiente manera:

Primer cargo: falsa motivación del acto administrativo:

- Expuso que en el acto acusado de nulidad se autorizó el endeudamiento del municipio de Bucaramanga por más de medio billón de pesos, se compromete las finanzas por más de una década y traslada a las vigencias futuras una carga que solo se justifica si las obras y su costo están debidamente acreditados.

Incongruencia entre los estudios justificativos y las obras efectivamente autorizadas:

- Los estudios y documentos técnicos del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 son incongruentes con el articulado aprobado, debido a que justifican obras que el proyecto no tiene y omite justificar obras que sí incorpora.
- El documento técnico soporte alude al proyecto Centro de Detención Transitoria en la Fase I, pero fue excluido del proyecto. Por su parte, la exposición de motivos no explicó la razón de la exclusión.
- En el proyecto se incorporó la Modernización Tecnológica de la Red Semafórica por \$115.372.161.512, suma que representa el 21.4% del cupo total de endeudamiento y la cual, no figuraba en el proyecto antecedente de 2024. Se trata de una adquisición tecnológica sujeta a un ciclo de obsolescencia de 5 a 8 años, cuya financiación con deuda a 10 años plantea un desajuste entre la vida útil del bien y el plazo de la obligación que lo financia. La inclusión de un componente de tal magnitud, ausente en los estudios que sirvieron de base al proyecto antecedente y que se reutilizan en el actual, confirma que los soportes no fueron elaborados para las obras efectivamente autorizadas.

Ausencia de justificación del horizonte y del valor de los costos de las obras.

- El cupo total aumentó un 53.9% en 15 meses, al pasar de \$350.000 millones en 2024 a \$538.611 millones en 2026, sobre sustancialmente los mismos corredores viales. El corredor Mutis – Mercado Campesino pasó de \$140.000 millones a \$254.150 millones en costos directos – un incremento del 81,5% - sin que la exposición de motivos ni el documento técnico expliquen qué cambios en los diseños o en las condiciones del terreno lo justifican.
- El presupuesto se incrementó con base en dos factores sin sustento sólido. El primero la llamada “incertidumbre”, fijada en el 11% y aplicada porque los diseños se encuentran en fase II. Sin embargo, el propio documento técnico de soporte documenta que las obras precedentes ejecutadas tuvieron en promedio sobrecostos del 31% y plazos adicionales del 188%.
- La administración redujo la incertidumbre del 31% real al 11% mediante un ejercicio teórico de mitigación, asumiendo que metodologías como BIM y una mejor coordinación con las empresas de servicios públicos absorberían la diferencia, pese a que tales medidas no han sido probadas localmente en obras de esta magnitud y a que el mismo documento reconoce que las condiciones geotécnicas inesperadas, la resistencia comunitaria y el alza de materiales son las principales causas de sobrecostos. Aplicar un 11% a proyectos que aún no tienen ingeniería de detalle resulta artificialmente bajo frente a la evidencia local y a los estándares técnicos, que para estimaciones en esa fase contemplan rangos de variación muy superiores.
- El segundo factor es el “horizonte de ejecución”, fijado en el 5,08% anual con fundamento en el Índice de Costos de la Construcción de Obras Civiles del DANE, aplicado de manera uniforme a todas las vigencias futuras sin contemplar escenarios de variación de la inflación sectorial. La combinación de ambos factores transformó un presupuesto base de \$391.726 millones en \$423.239 millones, añadiendo más de \$31.512 millones al valor de las obras.
- El efecto jurídico de estos ajustes es que el Concejo autorizó endeudamiento no sólo por la obra tal como está diseñada, sino por lo que podría llegar a costar si los diseños cambian, lo que otorga a la administración un margen de discrecionalidad incompatible con la precisión que exige una autorización de gasto de esta envergadura. A ello se agrega que la autorización se redactó como un monto global distribuido en dos grandes programas, sin la discriminación detallada de fuentes de financiación ni de plazos por proyecto que sí contenía el proyecto antecedente de 2024, y con un horizonte de ejecución extendido hasta 2030.
- Si la incertidumbre real resultare menor a la presupuestada, esos recursos quedarían disponibles para el ejecutivo sin necesidad de retornar al Concejo, ampliando aún más la posibilidad de reasignar fondos sin control político. Una autorización así motivada no

expresa el verdadero costo de las obras ni su justificación, sino una estimación inflada y discrecional, lo que configura la falsa motivación.

Motivación financiera sustentada en proyecciones y supuestos condicionados.

- La viabilidad financiera del empréstito se sustenta en conceptos y proyecciones cuya solidez depende por entero de los supuestos macroeconómicos y de mercado en que fueron elaborados. La calificación AAA (col) y F1+(col) de Fitch Ratings, invocada como respaldo de la solvencia del municipio fue ratificada mediante carta de confirmación del 21 de enero de 2026, con perspectiva estable, sobre un escenario de endeudamiento de la entidad de hasta setecientos mil millones de pesos (\$700.000.000.000). Por su parte, el Acta del CONFIS No. 011 del 16 de marzo de 2026 modeló el crédito partiendo de que la tasa de interés de referencia del Banco de la República, entonces fijada en 10,25%, ascendería al 13%, a lo que se sumaría un spread del 3%, para una tasa total cercana al 16%, con un horizonte de pago superior a diez años.
- Tales cifras revelan que la motivación financiera del acto no descansa en certezas, sino en proyecciones condicionadas que el propio expediente reconoce. La tasa con la que se modeló el crédito es una estimación —no la tasa efectivamente contratada—, de modo que cualquier desviación al alza respecto del 13% supuesto, o condiciones de mercado distintas de las proyectadas al momento del desembolso real, elevarían el servicio de la deuda por encima de lo presupuestado.
- A ello se suma que el propio estudio financiero proyecta que el indicador de sostenibilidad de la deuda pasará del 29% en 2025 al 49% en 2028 y 2029, esto es, que la deuda llegará a representar cerca de la mitad de los ingresos corrientes del municipio, reduciendo su capacidad de atender contingencias fiscales. Una autorización de endeudamiento por más de medio billón de pesos sustentada en una modelación cuyos supuestos pueden no materializarse, y que ella misma anticipa un deterioro tan pronunciado de la sostenibilidad, no expresa una justificación financiera veraz y completa, lo que contribuye a la falsa motivación del acto.

Insuficiencia del sustento técnico para revisar la viabilidad y la justificación de los proyectos.

- Las anteriores deficiencias confluyen en un vicio que las comprende a todas: los proyectos que se financian con el empréstito no cuentan con el debido sustento técnico que permita revisar su viabilidad y su justificación.
- Los diseños se encuentran apenas en Fase II, de modo que las cantidades de obra no son definitivas y el costo real es indeterminado; la reducción de la incertidumbre al 11% se apoya en medidas de mitigación no probadas; las proyecciones de ingresos para el período 2026–2040 se presentan sin especificar las tasas de crecimiento aplicadas a cada rubro, lo que impide verificar si son conservadoras o sobreestimadas; y los soportes se incorporaron de manera tardía y como imágenes escaneadas no consultables, lo que impide la búsqueda de texto y la verificación de las cifras. En esas condiciones, ni los concejales ni la ciudadanía pudieron evaluar con rigor la conveniencia y la sostenibilidad del endeudamiento

Corroboración de la falsa motivación en el registro audiovisual del segundo debate:

- Se dejó consignada la insuficiencia del sustento técnico, debido a que los estudios y diseños no están terminados en fase III para ejecutar y muchas las obras necesitan permisos ambientales.
- Se cuestionó la modernización de la red semafórica y su desajuste con la naturaleza tecnológica del bien. De este modo, se reconoció que la semaforización necesita anualmente reparaciones y revisión técnica en materia de actualización de los softwares y que ese componente eleva el presupuesto en un 31%, además se trata de un tema de

programación en la central. Es decir, se comprometió deuda a 10 años para financiar una adquisición tecnológica de obsolescencia acelerada, sin que los soportes justificaran la decisión.

- Respecto del componente semafórico se denunció que el ítem de presupuesto estaba vacío. Igualmente, se reprochó que no se buscaron otras fuentes de financiación.

Confirmación, en la respuesta oficial del Concejo, de la modificación del expediente durante el trámite y de la falta de actualización de la motivación.

- En el oficio No. 066 del 18 de junio de 2026, el secretario general del Concejo certificó que se realizaron ajustes sobre el documento técnico soporte, sin embargo, la exposición de motivos no sufrió modificaciones. En consecuencia, la motivación del acto no se actualizó para reflejar las obras autorizadas. Además, los ajustes no se hicieron explícitos en las ponencias.

Segundo cargo: expedición irregular del acto y falta de competencia en el trámite de las recusaciones.

- El trámite de los impedimentos y recusaciones se encuentra regulado en los Artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011.

La Procuraduría no resolvió de fondo las recusaciones y el Concejo debió suspender el debate y remitir la actuación.

- La Procuraduría no resolvió de fondo las recusaciones y el Concejo debió suspender el debate y remitir la actuación.

- La Procuraduría señaló que las recusaciones no habían sido individualizadas y no se demostró la existencia de un conflicto de interés, es decir, no resolvió de fondo.

- Ante lo anterior se presentó segunda recusación, frente a la cual se indicó que ya había sido resuelta por la Procuraduría, quien había determinado que no existía conflicto de interés. Sin embargo, la Procuraduría no se pronunció de fondo, sino que se abstuvo de resolver por un reparo formal. En consecuencia, lo procedente era suspender la actuación y remitirla a la Procuraduría.

Falta de competencia: la plenaria decidió las recusaciones aplicando el Acuerdo Municipal No. 006 de 2026, que tenía el deber de inaplicar por excepción de inconstitucionalidad.

- Para decidir por sí misma las recusaciones, la plenaria se fundamentó en el Acuerdo Municipal No. 006 del 25 de mayo de 2026 –expedido 4 días antes del segundo debate–, “Por medio del cual se modifica el reglamento interno del Concejo Municipal de Bucaramanga y se regula el trámite de los impedimentos y las recusaciones a los concejales”. El acuerdo adicionó al reglamento interno (Acuerdo No. 031 de 2018) un título que faculta a la propia plenaria para admitir, tramitar y decidir de fondo las recusaciones - incluso las múltiples o totales-, votándolas por mayoría simple y sin la participación del recusado, con apoyo en el régimen del Congreso (Ley 5ª de 1992 y la Sentencia C-1040 de 2005).

- Lo anterior es contrario a la Constitución y la ley, debido a que los concejales ejercen funciones administrativas, no legislativas, por lo cual la normatividad aplicable son los Artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011, no la Ley 5ª de 1992.

- No obstante, decidió con base en el Acuerdo No. 006 de 2026, con lo cual desconoció los Artículos 6, 121 y 122 de la Constitución, por cuya virtud, los servidores públicos solo pueden realizar aquello para lo cual están expresamente facultados.

- La recusación era frente a la totalidad de los concejales, por lo que comprometía el quórum decisorio. Ante ello, la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia (Consejo de Estado, Sección Quinta, radicado No. 11001-03-28-000-2020-00076-00; Sección Primera, radicado No. 76001-23-31-000-2006-00737-01, y radicado No. 85001-23-31-000- 2010-00075-01) no permiten que el cuerpo colegiado recusado se pronuncie, sino que lo procedente era remitir el asunto a la Procuraduría.

Indebida intervención del secretario al someter a votación el rechazo de las recusaciones:

- El secretario puso a votación el rechazo de las recusaciones, sin embargo, no tenía competencia para dirigir el debate ni para someter asuntos a votación, pues sus funciones son de fedatario y apoyo administrativo. La dirección del debate y la sumisión de las proposiciones a votación corresponde al presidente de la Corporación y la iniciativa de las proposiciones, a los concejales. Lo expuesto, de conformidad con las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, al igual que el reglamento interno.

Tercer cargo: violación del principio de publicidad.

- El principio de publicidad tiene fundamento en los Artículos 209 de la Constitución Política y 3º de la Ley 1437 de 2011.
- En el segundo debate, momentos antes de la votación, una funcionaria de la Alcaldía anunció que aportaba un documento relativo a la afectación del Parque de los Gatos, cuyo nombre oficial es el Parque de los Guayacanes. Sin embargo, el documento no se aportó ni se puso en conocimiento de la ciudadanía, y el secretario de Hacienda afirmó que no hacía parte del debate por tratarse de un empréstito.
- El hecho de que el acuerdo sea sobre la autorización de un empréstito no excluye del expediente los documentos que soportan las obras a financiar.
- El parque es el refugio de gatos abandonados y el hábitat de especies de fauna y flora. Por su parte, las obras a realizar incluyen una vía vehicular con afectación ambiental y animal cierta. No obstante, no se aportó un plan de acción o de manejo para los gatos.
- El expediente se integró con soportes incorporados de manera tardía y con imágenes escaneadas no consultables, lo cual limitó la posibilidad de los concejales y la ciudadanía de verificar las cifras y conocer el alcance de las obras.

Cuarto cargo: expedición irregular por presentación anticipada e idéntica de la ponencia para ambos debates y vaciamiento de la función deliberante.

- En el procedimiento del proyecto de Acuerdo No. 011 del 20 de marzo de 2026 se presentó una misma y única ponencia en sentido positivo para el primer y segundo debate ante la Comisión Primera Permanente y la Plenaria del Concejo de Bucaramanga. De este modo, antes de que se surtiera y aprobara el primer debate, ya estaba presentada y rendida una ponencia favorable para el segundo.
- Se desconocieron las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, así como el reglamento interno de la Corporación –Acuerdo No. 031 de 2018–, de conformidad con los cuales cada debate es una etapa propia.
- Por disposición del Acuerdo No. 031 de 2019, la ponencia para el segundo debate debe presentarse junto con el informe de comisión del primer debate, en el cual deberá consignarse la totalidad de las propuestas o modificaciones aprobadas para el proyecto de acuerdo, hasta el punto de que la omisión de estos requisitos imposibilita la discusión en la Plenaria.
- Los ajustes al proyecto no quedaron reflejados en ninguna ponencia actualizada, sino en el Documento Técnico de Soporte.

- Se comprometió el carácter deliberante y democrático del procedimiento, la formación de la voluntad de la Corporación, la motivación y la coherencia.
- Durante el primer debate se advirtió que el documento técnico no correspondía al proyecto sometido a consideración, sino a una versión anterior. Pese a que con posterioridad se introdujeron nuevos documentos, no se dejó constancia ni informó a los concejales ni la ciudadanía, lo cual desconoció el principio de publicidad.

Finalmente, señaló que la suspensión provisional cuenta con antecedente reciente así: auto del 17 de junio de 2025, expedido por el Tribunal Administrativo de Santander (680012333000- 2025-00212-00) y auto del 27 de noviembre de 2025, dictado por el Juzgado Primero Administrativo de Aguachica (20-011-33-33-001-2025-00345-00).

2. Trámite procesal:

En autos del 14 de julio de 2026 se admitió la demanda y corrió traslado de la medida cautelar (Act. No. 03 y 05). El 16 de julio se enviaron mensajes de datos de notificación (Act. No. 09), por manera que se surtió dos (2) días hábiles siguientes, el 21 de julio de 2026 –Artículo 199 de la Ley 1437 de 2011–. De conformidad con el Artículo 233 *ibidem*, los cinco (5) días de traslado de la medida cautelar se computaron del 22 al 28 de julio de 2026, y los diez (10) días para resolver se contabilizan del 29 de julio al 12 de agosto.

3. Traslado de la medida cautelar:

La parte pasiva se encuentra conformada por el municipio de Bucaramanga como persona jurídica. No obstante, sobre la medida cautelar se pronunciaron, de manera oportuna y mediante escritos separados, tanto el municipio como el Concejo de Bucaramanga. Por su parte, la procuradora delegada ante el despacho guardó silencio.

3.1. Del municipio de Bucaramanga (Act. No. 10):

Se opuso al decreto de la medida cautelar, debido a que carece de apariencia de buen derecho, no es necesaria frente al contenido del acto demandado y es desproporcionada para el desarrollo de la ciudad. En fundamento, se pronunció en la siguiente forma:

- Señaló que no constituyen apariencia de buen derecho los eventos donde haya discusión sobre la norma aplicable o su interpretación. Igualmente, indicó que la duda sobre los hechos impide el decreto de medida cautelar. De otra parte, expuso que el estudio debe sujetarse a las normas infringidas, aducidas por el extremo activo, y las pruebas allegadas.
- Destacó que en el acto acusado se autorizó al alcalde para celebrar contrato de empréstito, lo cual puede ejercerse o no y/o por monto inferior. Precisó que se trata de asuntos diferentes la autorización para contratar, el contrato de empréstito y los contratos que por su causa se suscriban, sujetos a requisitos diferentes. Indicó que el valor autorizado del empréstito se fundamentó en estimaciones que deben ser verificadas en los diferentes procesos contractuales.
- Indicó que el proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 es diferente respecto del proyecto de Acuerdo No. 104 de 2024 en cuanto a su contenido, valores y objetivos.
- Expuso que el valor de los contratos a financiar no es un requisito de validez de la autorización del Concejo, ni tampoco de suscripción del contrato de empréstito, sino para celebrar los contratos de obra futuros.

Frente al primer cargo de violación:

- El análisis de legalidad del acto acusado no puede determinarse a partir de la congruencia con el proyecto de acuerdo del año 2024, archivado.
- Los valores de cupos de endeudamiento están debidamente justificados. Si en el 2026 se necesita más endeudamiento que en 2024 para los corredores viales es porque: (a) las obras no son las mismas o (b) antes existían más recursos y se necesitaba un préstamo menor. En los antecedentes del proyecto se explicó el origen y tope máximo de endeudamiento, según cuentas realizadas por la Secretaría de Infraestructura y la Dirección de Tránsito de Bucaramanga. Los cálculos y proyecciones no fueron cuestionados por el actor. Para la autorización del concejo no es requisito tener definido el valor de las obras.
- La debida justificación de un empréstito exige que se estimen las posibles modificaciones en los proyectos a financiar.
- El valor de los empréstitos proyectados se sustenta en la calificación AAA (col) y F1+(col) de Fitch Ratings, la cual se confirmó en carta del 21 enero de 2026, en donde se definió la capacidad de endeudamiento en 700 mil millones de pesos. Por su parte, el CONFIS hizo cálculos en el aumento de la tasa de interés del 10,25% al 13%. Al respecto, el extremo activo cuestiona que las cifras se fundamenten en proyecciones condicionadas y se haya tomado una tasa diferente a la efectivamente contratada, porque un alza superior al 13%, o condiciones de mercado diferentes, elevarían el servicio de la deuda. Sin embargo, no adujo la norma violada, ni el concepto de violación.
- Se aplicó en forma estricta las Leyes 358 de 1997 y 2155 de 2021 para establecer la capacidad de endeudamiento del municipio de Bucaramanga. La capacidad de endeudamiento se determina cuando se cumplen dos requisitos: solvencia del 4% y sostenibilidad del 29%. En el asunto, se calcularon con base en los formatos del Ministerio de Hacienda, los cuales viabilizaron endeudamiento por \$538.611.485.946,00. En consecuencia, es compatible con las metas del marco fiscal de mediano plazo 2026-2036 y sostenible con las finanzas municipales. Lo anterior, no fue desvirtuado por el extremo activo.
- La suficiencia y viabilidad técnica que el demandante exige de los proyectos a financiar con los recursos del empréstito no es condición de validez del Acuerdo Municipal 009 de 2026:
- El extremo activo afirma que los proyectos a financiar se encuentran en fase II, lo cual no está probado. Tampoco demostró que las cantidades de obra no son definitivas y el costo real indeterminado. Además, el valor de las obras civiles solo se puede determinar en los pliegos de condiciones y no se pueden expedir sin contar previamente con el presupuesto.
- En el segundo debate de aprobación del Acuerdo Municipal No. 009 de 2026 se discutieron situaciones relacionadas con su ejecución que no pueden estructurar algún vicio de nulidad.
- Durante el debate los concejales se interesaron por conocer las necesidades de la futura contratación respecto de semáforos, como las reparaciones físicas y de software, el valor del proyecto y las deficiencias actuales del sistema. Sin embargo, corresponden a asuntos propios del proceso contractual, no necesarios para la autorización del empréstito, ni tampoco para su suscripción. Indicó que se consultaron otras fuentes de financiación y se utilizarán, como las vigencias excepcionales.
- Las modificaciones realizadas al documento técnico soporte no tienen ninguna incidencia en la argumentación definitiva del Acuerdo Municipal No. 009 de 2026. No se acreditó que los programas y proyectos a los cuales se refiere la parte resolutive del acto demandado no hayan sido debatidos ni autorizados por el Concejo de Bucaramanga. No está probado que los ajustes hechos tras el primer debate debieron impactar la redacción definitiva del Acuerdo.
- Los argumentos de falsa motivación son insuficientes para suspender el Acuerdo No. 009 de 2026.

Frente al segundo cargo de violación:

- No se indicó la norma constitucional que impide a los concejos municipales reglamentar sus propios impedimentos y recusaciones, ni tampoco la norma que atribuye la competencia al Congreso de la República.
- En caso de tratarse de la excepción de ilegalidad, es una atribución de los jueces administrativos, no de la administración. Para el efecto, es procedente la reforma de la demanda.
- El Artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 establece los supuestos que configuran impedimento y el Acuerdo Municipal No. 006 de 2026 remite a su aplicación.
- El Acuerdo No. 006 de 2026 reglamentó el trámite de los impedimentos y recusaciones de los concejales de Bucaramanga. Lo anterior, en ejercicio de sus competencias como lo señaló el Consejo de Estado en sentencia del 16 de septiembre de 2021, Sección Quinta, radicado No. 11001-03-28-000-2020-00076-00 y la Sala de Consulta y Servicio Civil en auto que dirimió conflicto de competencia del 26 de noviembre de 2025, radicado No. 11001-03-06-000-2025-00438-00. Igualmente, la Corporación ha señalado que los concejos municipales son competentes para decidir las recusaciones siempre que no se afecte el quórum.
- De conformidad con la sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional, la afectación del quórum ocurre una vez aceptado el impedimento; sin embargo, ello no impide que los miembros restantes participen en la votación de las recusaciones que no le son propias. No hay disposición que lo impida en la Ley 5ª de 1992 para el Congreso de la República, ni en las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 para los concejos municipales.
- Las segundas recusaciones del 29 de mayo de 2026 eran reiterativas y se desestimaron por la Procuraduría en auto del 15 de mayo de 2026.
- En el Artículo 3º del Acuerdo No. 006 de 2026 se estableció que las recusaciones para ser tramitadas debían cumplir tres requisitos, todo lo cual, en armonía con la jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia del 16 de septiembre de 2021, radicado No. 11001-03-28-000-2020-00076-00.
- El Artículo 9 del Acuerdo No. 006 de 2026 dispuso que una vez resuelta una recusación o impedimento no podía admitirse nuevamente sobre los mismos fundamentos fácticos, salvo hechos sobrevinientes o nuevos hechos no planteados, o nuevas pruebas que no hayan podido aportarse en el trámite anterior. Ello a fin de garantizar la seguridad jurídica, la igualdad, la eficacia y la celeridad.
- En la segunda sesión del Concejo, el secretario presentó ante la plenaria el memorial de recusación y luego procedió a leer un concepto emitido por la Oficina jurídica, de conformidad con el orden del día dispuesto por el presidente de la Corporación. Posteriormente, el presidente puso a consideración el rechazo de la recusación.
- Indicó que la Procuraduría Regional de Santander se pronunció de fondo en auto del 15 de mayo de 2026 sobre las primeras recusaciones. Señaló que las segundas recusaciones eran reiterativas y debían ser rechazadas por el Concejo en atención al Artículo 3 del Acuerdo No. 006 de 2026 y en salvaguarda de la prevalencia del derecho sustancial, así como los principios de seguridad jurídica, igualdad, eficacia y celeridad. Agregó que con la demanda no se allegaron las pruebas que lo demuestren. Manifestó que no se acreditó vicio formal ni sustancial en el trámite de las recusaciones e indicó que los vicios formales no tienen virtualidad para anular ni suspender un acto administrativo.

Frente al tercer cargo de violación:

- No se desconoció el principio de publicidad. En sustento, señaló que los concejos municipales carecen de competencia para definir la contratación del municipio e imponer aspectos técnicos futuros.

Frente al cuarto cargo de violación:

- El proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 fue deliberado con base en la ponencia para primer y segundo debate. El extremo activo no explicó por qué debían ser diferentes, si en realidad lo fueron.

Finalmente, señaló que no se acreditaron los requisitos para el decreto de la medida, a saber, la apariencia de buen derecho, perjuicio en la mora y la ponderación de intereses.

3.2. Del Concejo Municipal de Bucaramanga (Act. No. 11):

Realizó pronunciamiento por intermedio de la Oficina Asesora Jurídica, en el sentido de oponerse al decreto de la medida cautelar. Al efecto, reiteró los argumentos expuestos por el municipio de Bucaramanga y adicionó los siguientes:

- El proyecto No. 104 de 2024 hacía referencia al tramo 4 de la Troncal Norte – Sur, calle 2w, sector Mutis – Ciudadela Real de Minas, y por su parte, el proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 comprendía un área mayor: el corredor Mutis – Mercado Campesino, integrado por los tramos A, B y C, obras complementarias, intervenciones en parques, rehabilitación de la malla vial adyacente, interventoría y adquisición predial. Lo anterior, influyó en el valor estimado de la obra.

- Así mismo, el proyecto de 2024 incluía la construcción del Centro de Detención Transitoria por \$70.000.000.000,00, mientras que en el 2026 se contempló la modernización tecnológica de la red semafórica por \$115.372.161.512,00.

- En relación con el proyecto de modernización tecnológica de la red semafórica la parte actora formuló reparos frente a la eventual obsolescencia de los componentes tecnológicos en un período de cinco a ocho años, la conveniencia de financiar tecnología con recursos provenientes del crédito, la suficiencia del porcentaje del 11% destinado a cubrir factores de incertidumbre, la aplicación de un índice del 5,08% y la determinación del valor futuro de las obras, planteamientos que por sí solos no evidencian falsedad en la motivación del acto demandado.

- Se trata de cuestionamientos de naturaleza técnica, cuya resolución exigiría establecer, entre otros, el alcance específico de los componentes tecnológicos incluidos en el programa, la vida útil estimada de los equipos, sus posibilidades de actualización y las condiciones previstas para su reconocimiento y medición conforme a las políticas contables aplicables.

- Las ponencias constituyen una recomendación de los concejales designados como ponentes, la cual no vincula a los integrantes de la comisión ni de la plenaria, no sustituye la discusión, ni tampoco determina anticipadamente el sentido de las votaciones. La Ley 136 de 1994 no exige ponentes distintos ni prohíbe que se mantenga el sentido de la recomendación.

- El 24 de marzo de 2026 se surtió primer debate en la Comisión Primera de Hacienda y Crédito Público y se elaboró el correspondiente informe de comisión.

- El proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 contó con análisis de impacto fiscal, es así como estuvo acompañado de documentos financieros, certificaciones sobre capacidad de endeudamiento, proyecciones del servicio de la deuda y análisis relacionados con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En consecuencia, la controversia planteada no recae sobre su ausencia absoluta, sino respecto de la valoración efectuada por el demandante sobre su suficiencia, metodología y conclusiones.

- Este análisis requiere valoración técnica y probatoria, el cual corresponde a la etapa procesal de decisión del fondo de la controversia.

II. Consideraciones:

1. De las medidas cautelares:

El Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta Jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez a través providencia motivada adoptar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia y esta decisión no implica prejuzgamiento.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en el Artículo 231 señala los requisitos para decretar las medidas cautelares.

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. 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.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

De acuerdo con lo anterior, se debe señalar que, el régimen de medidas cautelares previsto en la Ley 1437 de 2011 (CPACA) introdujo una transformación sustancial frente al esquema contemplado en el Decreto 01 de 1984 (CCA). En efecto, mientras este último supeditaba la procedencia de la suspensión provisional a la existencia de una violación manifiesta, ostensible o palmaria, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se orienta a garantizar una tutela judicial efectiva, mediante un sistema cautelar más amplio y flexible.

En tal virtud, la suspensión provisional de los actos administrativos puede solicitarse en cualquier estado del proceso y procede cuando se advierta la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en el escrito separado que sustente la medida, sin que resulte exigible que dicha infracción sea evidente o flagrante, como lo requería el anterior estatuto procesal. Basta, entonces, que del análisis inicial del acto acusado y de su confrontación con el ordenamiento superior surja una posible contradicción normativa que amerite la intervención cautelar del juez.

2. Caso concreto:

Procede el despacho a proveer sobre la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora, orientada a la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo No. 009 de 2026, “Por medio del cual se conceden autorizaciones al alcalde de Bucaramanga para celebrar contratos de empréstito y se dictan otras disposiciones”. Se adujeron cuatro cargos de violación, a saber, falsa motivación, el trámite de recusaciones ante el Concejo Municipal, la violación del principio de publicidad y expedición irregular.

Sin que la presente decisión constituya prejuzgamiento, se proseguirá con el estudio de la medida a partir de la confrontación que se haga entre las normas aducidas como violadas, el acto acusado y las pruebas allegadas.

2.1. Acto administrativo demandado:

Corresponde al Acuerdo No. 009 del 2 de junio de 2026, expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga, “Por medio del cual se conceden autorizaciones al alcalde de Bucaramanga para celebrar contratos de empréstito y se dictan otras disposiciones”. (Act. No. 02, A05, Fl. 3-7). Se transcribe su parte resolutive.

“ARTÍCULO PRIMERO: Autorización para celebrar contratos de empréstito: Autorizar al Alcalde de Bucaramanga, para celebrar contratos de empréstito hasta por la suma de QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS ONCE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS MCTE (\$538.611.485.946,00) de acuerdo con la evaluación económica y de conveniencia que realice la Administración Municipal y sujeto a las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Parágrafo 1: La contratación de operaciones de deuda y crédito público y asimiladas que realice la Administración con base en la autorización otorgada mediante el presente Acuerdo deberá sujetarse al marco legal vigente para este tipo de operaciones, en especial a lo establecido en la Ley 358 de 1997 modificada por la Ley 2155 de 2021 Artículo 30, Ley 819 de 2003, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan y las normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo 2: El Alcalde de Bucaramanga en desarrollo de las negociaciones para celebrar las operaciones de crédito del presente Artículo otorgarán las garantías a través de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de acuerdo con la estimación que realice la Secretaría de Hacienda a través de sus proyecciones financieras.

ARTÍCULO SEGUNDO: Destinación de recursos del crédito: Los recursos del crédito, financiarán los programas del plan de desarrollo que se relacionan a continuación:

No.	PROGRAMA	VALOR	FUENTE
1	TERRITORIO SEGURO QUE PROGRESA: TRONCAL NORTE - SUR Y OBRAS COMPLEMENTARIAS	\$ 423,239,324,434.00	ICLD
2	TERRITORIO SEGURO QUE PROGRESA: MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA SEMAFÓRICO EN BUCARAMANGA	\$ 115,372,161,512.00	ICLD
TOTAL		\$ 538,611,485,946.00	

Parágrafo 1: Los programas en mención se encuentran enmarcados dentro de las siguientes líneas estratégicas del Plan de Desarrollo:

CONSECUTIVO META PDM	LINEA ESTRATEGICA	SECTOR	META PRODUCTO	INDICADOR DE PRODUCTO
47	Territorio Seguro y Sostenible.	Vivienda Ciudad y Territorio	Adecuar 300,000 metros cuadrados de espacio público.	Espacio público adecuado (400202000).
49	Territorio Seguro y Sostenible.	Vivienda Ciudad y Territorio	Mantener 100 parques en el municipio	Parques mantenidos (400202200)
50	Territorio Seguro y Sostenible.	Vivienda Ciudad y Territorio	Mantener 1,605,851 metros cuadrados de zonas verdes	Zonas verdes mantenidas (400202600)
97	Territorio seguro que progresa	Transporte	Construir 1 Puente en vía urbana existente de la ciudad	Puente construido en vía urbana existente (240211900)
102	Territorio seguro que progresa	Transporte	Construir 1 Vía urbana en la ciudad.	Vía urbana construida (240211300)
102	Territorio seguro que progresa	Transporte	Mejorar 20 Km de Vías urbanas del municipio	Vía urbana mejorada (240211400)
134	Territorio Seguro que Integra	Sector Deporte y Recreación	Mantener 80 infraestructuras Deportivas en el Municipio	Infraestructura deportiva mantenida (430100400)
136	Territorio Seguro que Integra	Sector Deporte y Recreación	Realizar adecuaciones a 4 parques recreativos que tenga en cuenta un enfoque en nuevas disciplinas deportivas.	Parques adecuados (430101100)
108	Territorio seguro que progresa	Transporte	Construir 1 intercambiador en vía urbana de la ciudad.	Intercambiador construido en vía urbana (240206200)
115	Territorio seguro que progresa	Transporte	Mejorar los 72000 metros lineales de infraestructura semafórica.	Metros lineales de infraestructura mejorada (240900300)

ARTÍCULO TERCERO: SEGUIMIENTO Y REPORTE AL CONCEJO MUNICIPAL. La Secretaría de Hacienda del Municipio de Bucaramanga incluirá dentro de su informe trimestral de gestión ante el Concejo Municipal un acápite específico sobre el estado del contrato de empréstito autorizado mediante el presente Acuerdo, que comprenderá como mínimo: el estado de avance en la celebración del contrato, los desembolsos realizados en el período, el saldo vigente del crédito, la tasa de interés aplicada, el cumplimiento del cronograma de amortizaciones y cualquier modificación a las condiciones originalmente pactadas.

De igual forma, la Secretaría de Infraestructura y la Dirección de Tránsito de Bucaramanga incluirán dentro de sus respectivos informes trimestrales de gestión ante el Concejo Municipal un acápite específico sobre el avance las obras financiadas con recursos del presente empréstito, que comprenderá el avance físico por obra, el avance financiero, el cumplimiento del cronograma de ejecución y las alertas o contingencias que puedan afectar los plazos o el presupuesto comprometido.

Los informes a que hace referencia el presente Artículo serán de obligatorio cumplimiento durante toda la vigencia del empréstito y su incumplimiento habilitará al Concejo Municipal para citar a debate de control político a los secretarios responsables.

ARTÍCULO CUARTO: Plazo: La autorización aquí otorgada al Alcalde Municipal para adelantar las operaciones de crédito y deuda pública requeridas, tendrán un plazo máximo hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil veintisiete (2027).

ARTÍCULO QUINTO: El presente acuerdo rige a partir de la fecha de expedición.”

2.2. Rechazo de recusaciones:

La Ley 136 de 1994¹ dispone en el Artículo 31 que: “Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones.”

El Concejo Municipal de Bucaramanga expidió el Acuerdo No. 006 del 25 de mayo de 2026, “Por medio del cual se modifica el reglamento interno del Concejo Municipal de Bucaramanga y se regula el trámite de los impedimentos y las recusaciones a los concejales” (Act. No. 02, A05, Fl. 802-810). De su contenido se transcribe:

“Artículo Tercero. Presentación y contenido de las recusaciones: Toda persona que tenga conocimiento de una posible causal de impedimento no declarada por los concejales podrá presentar recusación.

La recusación deberá presentarse por escrito ante la secretaría general en medio físico o por los canales virtuales al correo electrónico sistemas@concejodebucaramanga.gov.co, y deberá contener como mínimo:

- (i) Identificación del solicitante, con nombre completo, número de identificación y dirección de notificación, a menos de que exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-951 de 2014 de la Corte Constitucional.
- (ii) El señalamiento del concejal recusado, sobre el que recae el reproche y,
- (iii) Las razones por las que se estima que respecto de aquél existe un conflicto entre el interés particular y el general, las cuales deben estar encaminadas a ilustrar jurídica y probatoriamente si es del caso, la configuración de la causal o las causales de impedimento legalmente establecidas en las que considera está incurso el recusado.

Parágrafo Primero: En caso de que se verifique la falta de alguno de estos requisitos, no se tramitará ni se atribuirá los efectos propios de la recusación, esto es, no se suspenderá la actuación y se procederá a su rechazo de plano en decisión motivada.

Parágrafo Segundo: Si el escrito cumple con los requisitos de forma, es procedente tramitarlo y producirá los efectos correspondientes.

Parágrafo Tercero: Cuando la recusación recaiga sobre dos o más concejales deberá cumplirse los requisitos señalados frente a cada uno de ellos, con la descripción clara y concreta de los hechos en que se fundamenta la pluralidad de la recusación.

Parágrafo Cuarto: El Secretario de la respectiva comisión o plenaria certificará si existen recusaciones por tramitar antes de la aprobación del orden del día respectivo de la correspondiente sesión.”

“Artículo Cuarto. La actuación administrativa correspondiente se suspenderá provisionalmente hasta tanto sea objeto de revisión del escrito, se verifique el cumplimiento de los requisitos mínimos y sea admitida o rechazada de plano.”

“Artículo Quinto. Revisión de escritos de recusación. La Secretaría General del Concejo, recibirá los escritos de recusación de los cuales dará traslado a la Oficina

¹ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

Asesora Jurídica de la corporación para que verifique el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos y elaborará un concepto dentro de los dos días hábiles siguientes. Una vez elaborado el concepto la Secretaría General remitirá de inmediato el expediente a la plenaria del Concejo para el estudio de la recusación.

La plenaria del Concejo, como órgano competente para decidir recusaciones, estudiará la recusación y resolverá si procede su admisión o rechazo, así:

- (i) Rechazo de plano. Cuando la plenaria advierta que la recusación carece de alguno de los requisitos, la rechazará de plano previa deliberación y análisis correspondiente. El rechazo no produce efectos suspensivos y se notificará al recusante. Este rechazo no excluye la posibilidad de presentar nuevas peticiones que cumplan con los requisitos. Esta decisión no tiene recursos administrativos.
- (ii) Admisión. Cuando la plenaria determine que la recusación cumple los requisitos formales, la declarará admisible, ordenará suspender la actuación respecto del asunto concreto y dispondrá el traslado al concejal recusado conforme al Artículo siguiente.

Parágrafo. La Secretaría General, bajo las instrucciones del Presidente de la corporación, comunicará las decisiones adoptadas por la plenaria en relación con la admisibilidad o rechazo de la recusación al recusante y, comunicará el traslado al concejal recusado cuando corresponda.”

“Artículo Noveno. Trámite de múltiples recusaciones e impedimentos sucesivos en una misma actuación administrativa. Una vez resuelta la recusación o un impedimento respecto de un asunto y causal determinada, no podrá admitirse una nueva recusación o impedimento sobre los mismos fundamentos fácticos, salvo que existan hechos sobrevinientes o nuevos hechos no planteados en la recusación o impedimento anterior, o nuevas pruebas que hubieren podido aportarse en el trámite previo. Los hechos sobrevinientes o nuevos, y las nuevas pruebas deberán indicarse expresamente en el escrito de recusación.”

De los Artículos transcritos se advierte que presentados los escritos de recusación serían sometidos a un estudio formal, el cual podía concluir con su admisión o rechazo de plano. Al efecto, el secretario los remitiría a la Oficina Asesora Jurídica para rendir concepto y posteriormente se sometería a votación de la plenaria. Superado el estudio formal se impartiría trámite y emitiría decisión de fondo.

De conformidad con el Artículo 8º del Acuerdo en referencia, la decisión de fondo de las recusaciones admitidas correspondía a la plenaria del Concejo y en caso de afectarse el quórum decisorio la recusación se tramitaría según las reglas jurisprudenciales sobre la materia. En este orden, en las consideraciones se invocó lo siguiente:

“8. Que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha sostenido que las corporaciones colegiadas pueden decidir de plano las recusaciones contra sus integrantes en virtud de su autonomía, siempre que no se afecte el quórum deliberatorio o decisorio; y que el Artículo 12 del CPACA es supletorio y solo se aplica cuando la recusación impide alcanzar el quórum necesario, casos en los cuales se debe remitir el expediente a la Procuraduría o al superior jerárquico.”

El Consejo de Estado ha señalado que las recusaciones deben cumplir requisitos formales para su tramitación so pena de rechazo, evento en el cual no se suspende la actuación ni tampoco se afecta el quórum, vemos:

“(…) la Sección Quinta del Consejo de Estado ha dicho que los escritos de recusación deben cumplir con los siguientes requisitos:

- (i) Identificación del solicitante, a menos de que exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-951 de 2014 de la Corte Constitucional. (…).
- (ii) El señalamiento del servidor público o particular que ejerce función pública, sobre el que recae el reproche y,
- (iii) Las razones por las que se estima que respecto de aquél existe un conflicto entre el interés particular y el general, las cuales deben estar encaminadas a ilustrar jurídica y probatoriamente si es del caso, la configuración de las causales de impedimento legalmente establecidas.

En caso de que se verifique la falta de alguno de estos requisitos, no se debe tramitar ni se le atribuye los efectos propios de la recusación, esto es, no se suspende la actuación y por el simple hecho de su presentación no se ve afectado el *quorum*. Lo anterior, puesto que lo que hacen los miembros del Consejo Directivo es constatar que el escrito reúna los requisitos mínimos formales, y en caso de no encontrarlos acreditados, de manera motivada podrán rechazarlo y no darle trámite.”²

El Artículo 9 del Acuerdo No. 006 de 2026 regula la verificación formal de las recusaciones o impedimentos decididos, en el sentido que no se admitirían nuevamente sobre los mismos fundamentos fácticos, salvo hechos sobrevinientes o nuevos hechos no planteados en la recusación o impedimento anterior, o nuevas pruebas, de lo cual debía hacerse indicación expresa.

El despacho, *prima facie*, no advierte que la anterior disposición contraría normas de orden superior. En contrario, procura dotar a las actuaciones de un grado de seriedad necesario para impartir trámite y evitar reincidir en asuntos decididos, sin dilaciones. Además, se encuentra en armonía con los principios de la función administrativa de eficacia, economía y celeridad. Se resalta que por tratarse de un estudio formal, no de fondo, no se afecta el quórum decisorio.

2.3. Autorización para celebrar empréstitos:

De conformidad con el Artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los Concejos Municipales, entre otras, la función de: “3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden al Concejo.”

En igual sentido, la Ley 136 de 1994³, modificada por la Ley 1551 de 2012⁴, atribuye a los Concejos Municipales en el Artículo 32, numeral 3º, la función de reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización

² Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicado No. 2020-00031-00. Reiterada en sentencia del 17 de junio de 2021, consejero ponente Luis Alberto Álvarez Parra 11001-03-28-000-2020-00009-00 (Principal) y 11001-03-28-000-2020-00025-00, 11001-03-28-000-2020-00030-00 (Acumulados). Reiterada en sentencia del 18 de julio de 2024, consejero ponente Omar Joaquín Barreto Suárez 11001-03-28-000-2024-00060-00.

³ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

⁴ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

previa. Agrega en el parágrafo 4º que el Concejo deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar, entre otros, en el caso de: “1. Contratación de empréstitos.”

La autorización para contratar empréstitos deberá sujetarse al cumplimiento de las exigencias legales, dentro de ellas, la verificación de la capacidad de endeudamiento y el impacto fiscal.

2.4. Capacidad de endeudamiento:

El Artículo 364 constitucional dispone que: “El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.” Al efecto, fue expedida la Ley 358 de 1997⁵.

En el Artículo 1º señala que se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. El Artículo 2º indica que se presume la existencia de capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superen el 40% del ahorro operacional. Por su parte, el Artículo 6 prevé que ninguna entidad territorial podrá contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses / ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda / ingresos corrientes supere el 100%.

De otro lado, la Ley 819 de 2003⁶ dispone que la capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate. Además, para contratar nuevos créditos en los municipios de categorías especial, 1 y 2 se requiere la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigilada por la Superintendencia Financiera, en donde se acredite la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

En este orden, con la capacidad de pago se procura lograr un balance entre el cumplimiento del servicio de la deuda y los remanentes para el financiamiento de inversiones, según fórmulas de cálculo previstas a partir de los factores de intereses sobre ahorro operacional y el saldo de la deuda sobre los ingresos corrientes. Para este efecto es necesario conocer el valor del crédito como la base para establecer la estimación de los intereses.

En el caso particular del Acuerdo en estudio, la autorización para contratar empréstitos se hizo con una finalidad específica de financiar determinadas obras e infraestructura, luego hay relación de dependencia entre el cupo del crédito autorizado y el valor de los contratos para la ejecución de las obras.

Si bien es cierto que el valor real de las obras y de la infraestructura será el que se establezca en los respectivos contratos a suscribir para su ejecución, al momento de autorizar un empréstito orientado a su financiamiento se requiere contar con una justificación razonable sobre el cupo del crédito, sustentada técnicamente, por las razones que se indican a continuación:

- Por su importancia, la Constitución y la ley previeron que para contratar empréstitos se requiere la autorización del concejo municipal a través de un acuerdo, el cual como acto administrativo debe estar motivado.

⁵ “Por la cual se reglamenta el Artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.”

⁶ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

- La negociación de contratos de empréstito incide en la estabilidad macroeconómica y las finanzas públicas.
- No es posible establecer cálculos reales sobre la incidencia del empréstito en la capacidad de endeudamiento y su impacto fiscal si se carece de información razonable para su determinación. En caso contrario se tomarían decisiones con incidencia fiscal sin conocer realmente sus implicaciones.
- El cupo de endeudamiento en valor que no guarde correspondencia con las necesidades tiene consecuencias negativas, de una parte, de ser inferior estaría en riesgo la ejecución efectiva de la obras y los recursos invertidos, y de otro lado, de ser mayor los compromisos contractuales conllevarían el pago de intereses sobre montos no requeridos.

2.5. Análisis de impacto fiscal:

La Ley 819 de 2003 prevé que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para este propósito, deberá incluirse 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.

“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.”

La Corte Constitucional en la sentencia C-340 del 13 de agosto de 2024, expediente PE-054, estableció reglas de unificación jurisprudencial frente al análisis de impacto fiscal. Se cita en lo pertinente:

“Quinta, respecto de los proyectos de iniciativa gubernamental, el juicio que realiza la Corte debe ser estricto. Así, el Artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 «impone un deber especial al Gobierno y su incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley», al punto de que este «configura un vicio de trámite insubsanable». El aludido deber en cabeza del Gobierno nacional se traduce en la obligación de «presentar al

Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva, lo que deberá ser analizado y aprobado por el MHCP».

Esto significa que el Gobierno nacional y el MHCP tienen deberes diferentes que deben ser cumplidos de manera concomitante, pero independiente: el primero «está obligado a incluir 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 esos costos». Por su parte, el MHCP «tiene el deber de analizar y aprobar la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos contenida en el proyecto de ley», mediante un concepto. El MHCP debe cumplir este deber desde la radicación misma de la iniciativa o inmediatamente después, si el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surge durante el trámite del proyecto de ley.”

El Consejo de Estado se pronunció de la siguiente manera:

“Para dar estricto cumplimiento al Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la información que suministre el Gobierno que presenta un proyecto de ley, tiene que ser relevante y estar debidamente sustentada y cuantificada con base en estudios técnicos. Es decir, este informe debe aportar datos exactos, fidedignos y relevantes que aporten los suficientes elementos de juicio para que el debate en el Congreso, en la Asamblea Departamental o en el Concejo Distrital o Municipal se adelante de manera transparente y objetiva, en pro de la sostenibilidad presupuestal.

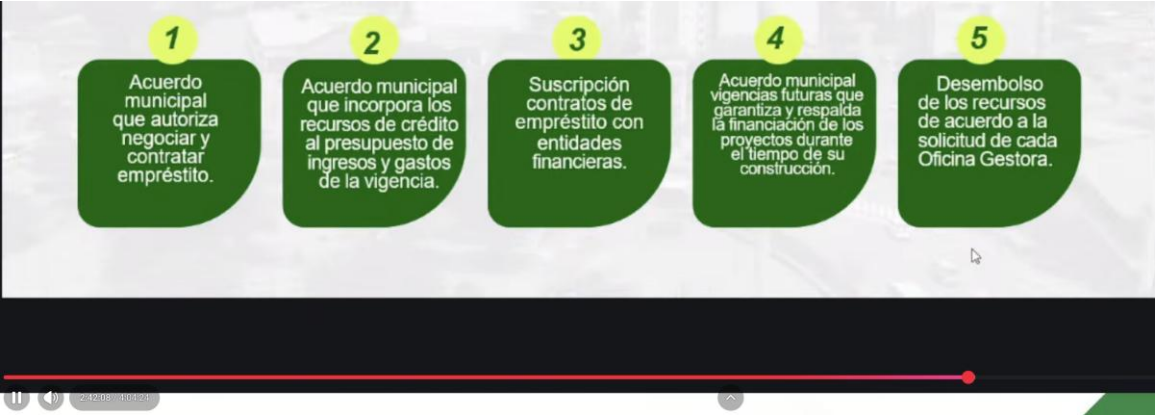
El informe no puede tenerse como un requisito meramente formal cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental, porque conforme con lo expuesto, ha quedado claro que el análisis del impacto fiscal reviste enorme importancia para permitir que se legisle con suficiente ilustración. Pensar lo contrario, sería desconocer la finalidad de la Ley 819 de 2003 –ley de responsabilidad fiscal- que establece una serie de reglas jurídicas que orientan y conducen el manejo de la política fiscal, que deben ser observadas junto con los principios del sistema presupuestal -planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad y la coherencia macroeconómica.”⁷

El Artículo 7º de la Ley 819 de 2003 es aplicable a los acuerdos municipales que autorizan al alcalde para celebrar contratos de empréstito, como el acuerdo objeto de estudio, así:

- Las operaciones de crédito público son aquellas que tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, dentro de ellas, la contratación de empréstitos (Ley 80 de 1993, Artículo 41, parágrafo 2).
- El contrato de empréstito es definido como aquel cuya finalidad es proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional o extranjera con plazo para su pago (Decreto 1068 de 2015, Artículo 2.2.1.2.1.1).
- Implica un compromiso contractual de pago del capital y los intereses, lo que se denomina el servicio de la deuda. En consecuencia, conlleva costos asociados.
- Si bien se trata de una autorización como uno de los requisitos previos para la suscripción de empréstitos, determina el cupo de crédito dentro del cual pueden suscribirse los contratos. De este modo, constituye un acto administrativo imperativo frente al monto máximo de endeudamiento y que podría incluirse en el presupuesto.

⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 12 de marzo de 2015. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente No. 68001-23-31-000-2010-00441-02(19115).

- Se advierte que la autorización no se realizó *motu proprio* por el Concejo de Bucaramanga, sino que, como lo prevé la ley, se efectuó a iniciativa del alcalde, conforme al valor solicitado, según necesidad para ejecutar el plan de desarrollo.
- De manera que tiene vocación de materialización obligatoria, tanto es así que visualizada la página web del Concejo Municipal de Bucaramanga se halló que el 24 de julio de 2026, la alcaldesa encargada Laura Milena Otero Pilonieta presentó el proyecto de Acuerdo No. 044, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA ADMINISTRACIÓN CENTRAL PARA LA VIGENCIA FISCAL 2026 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, en el sentido de adicionar, entre otros, el valor del empréstito autorizado en el Acuerdo No. 009 del 2 de junio de 2026. De igual manera, se observa que fue aprobado en primer debate, el 27 de julio de 2026, y en segundo debate, el 31 de julio de 2026⁸. A la fecha de consulta, el 31 de julio de 2026, estaba pendiente de envío para sanción del alcalde.
- Lo anterior, según las etapas expuestas por el secretario de Hacienda del Municipio de Bucaramanga en los debates del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026, del cual se advierte que expedido el acuerdo de incorporación de los recursos de crédito al presupuesto de ingresos y gastos se procedería a suscribir los contratos de empréstito. Se extrae del video de la sección plenaria del 29 de mayo de 2026 (Act. No. 02, A05, Fl. 774):



- Se pone de presente que la discusión del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 era la oportunidad para que el alcalde municipal justificara y el concejo municipal debatiera y estudiara sobre la capacidad de endeudamiento y el impacto fiscal del empréstito, en tanto que aprobado se erige en un acto administrativo con presunción de legalidad.

2.6. De la medida cautelar en el caso concreto:

Sobre el trámite de las recusaciones:

1. El 28 de marzo de 2026, Cristian Danilo Avendaño Fino, Wilson Danovis Lozano Jaimes y Carlos Felipe Parra Rojas presentaron recusación contra todos los concejales de Bucaramanga para intervenir en el proyecto de Acuerdo No. 011, por la causal 1ª del Artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 (Act. No. 11, Fl. 31-35).

2. En fundamento, indicaron lo siguiente:

- (i) Las obras a contratar con el empréstito tenían como fuente de financiación, entre otras, la contribución de valorización.

⁸ <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/proyectos/de-acuerdo-2026/segundo-periodo-2026>

- (ii) La contribución tendría un impacto que potencialmente abarcaría a un número significativo de propietarios de predios en el municipio.
- (iii) Los concejales y sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes y sus parientes dentro del cuarto grado consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, eran personas residentes en Bucaramanga, y en esa condición, propietarios o poseedores de predios urbanos en el municipio.
- (iv) En consecuencia, tenían interés particular y directo en la decisión, pues se afectaría su patrimonio o de sus parientes.

3. De igual manera, Luz Mileidy Fresneda López recusó a la totalidad de los concejales por la causal 1ª del Artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los principios de imparcialidad, moralidad y transparencia que rigen la función pública, conforme el Artículo 209 constitucional. En fundamento, señaló que el proyecto implicaba autorización para realizar operaciones de crédito público que conllevaba la ejecución de recursos mediante procesos contractuales presentes y futuros, lo cual configuraba un escenario que podía generar beneficios directos o indirectos, susceptibles de comprometer la objetividad en la toma de decisiones.

4. En igual sentido, José María Rodríguez Martínez recusó a los concejales Javier Ayala, Robin Hernández, Oscar Arenas, Oscar Díaz, Nelson Mantilla, Leonardo Mancilla, Yesid Bello, Gustavo Ardila, Henry Gamboa, Luis Fernando Catañeda, Cristian Reyes y Luis Ávila por la causal 1ª del Artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, porque conformaban la coalición de gobierno del alcalde Cristian Portilla, con quien realizaron un acuerdo colectivo, político, burocrático, a cambio de lo cual recibieron cuotas burocráticas.

5. El 15 de mayo de 2026, la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander profirió decisión dentro del expediente radicado No. E-2026-185714 y D-2026-4309701, en donde declaró infundadas las recusaciones (Act. No. 11, Fl. 36-51).

6. En relación con la primera de las recusaciones señaló lo siguiente:

“Sustentan, que los Concejales del municipio de Bucaramanga, así como sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, son personas que residen en Bucaramanga y, en esa condición, son propietarios o poseedores de predios urbanos ubicados en el municipio. Por tanto, tienen un interés particular y directo en la decisión que se adopte frente al Proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026, en la medida en que la aprobación de dicho proyecto habilita la imposición de una contribución de valorización que afectaría el patrimonio de ellos o de sus parientes dentro de los grados señalados por la ley.

A su vez, expresan que la aprobación del empréstito conlleva la posibilidad de que se decrete una contribución de valorización que recaería sobre los propietarios de predios ubicados en zonas de influencia del proyecto, entre los cuales se encuentran, con alta probabilidad, los propios concejales, sus cónyuges, compañeros permanentes parientes dentro de los grados establecidos en la ley. Y como pruebas indican que se tenga en cuenta el expediente que reposa en la corporación.

Ahora bien, con los argumentos de estos tres recusantes, se requiere analizar si los concejales, efectivamente se encuentran inmersos dentro de la causal impositiva del numeral 1 del art. 11 de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, en sentencia del 3 de septiembre de 2020, rad. 11001-03- 28-000-2020-00031-00 ha indicado, que hay conflicto de intereses cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el particular y directo del servidor público y que para que se configure el conflicto de intereses se requiere: (i) que el servidor público haya incurrido en una conducta contraria a la función pública, (ii) motivado por el interés particular o ausencia del general, (iii) toma una decisión o realizar una gestión propia de sus gestiones o cargo, (iv) en provecho suyo, de su familia o de un tercero”.

Realizando el examen con base en lo plasmado, se evidencia que los reproches que presuntamente vician la objetividad de los concejales del municipio de Bucaramanga, no han quedado plenamente demostrados por los censores, como quiera que no acreditan si quiera sumariamente, el interés especial, personal y actual de estos para debatir y votar el proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026, pues su reproche solo se limita a realizar afirmaciones aleatorias sin sustento probatorio, sin llegar a determinar de manera individual de qué manera se configura ese interés personal, directo y actual de cada uno de los corporados, o su cónyuge o compañero o compañera permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o sus socios de hecho o de derecho, frente al estudio y aprobación del mentado proyecto de acuerdo. Por ende, la vocación de prosperidad de esta causal de recusación deviene, cuando está plenamente demostrado el conflicto de intereses.

Enfatiza el despacho que es el recusante –quien– tiene la carga de probar los presupuestos fácticos que pretende alegar. Por ende, los reparos no encuadran dentro del objeto de la recusación, dado que no se logra demostrar la concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la toma de alguna decisión por parte de los recusados, por lo que frente a esta recusación el despacho declarará infundada la recusación.” (Fl. 45-46).

7. El 29 de mayo de 2026, Sergio Andrés Barrera Medina presentó escrito de recusación individual contra cada uno de los 19 concejales de Bucaramanga por la causal 1ª del Artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 (Fl. 52). En fundamento expuso:

“{...} la causal se plantea porque el Proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 no es una discusión abstracta sobre endeudamiento. El proyecto está ligado a obras físicamente ubicadas en Bucaramanga y a soportes técnicos que contemplan la contribución de valorización como fuente de financiación; por ello, si el concejal o cualquiera de las personas legalmente vinculadas a él tiene intereses patrimoniales en predios o actividades económicas ubicadas en las zonas de influencia, su participación en la decisión podría comprometer la imparcialidad exigida por la función administrativa.”

8. En el acápite de pruebas y anexos se relacionaron las siguientes:

“VII. PRUEBAS Y ANEXOS

1. Copia del Proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026, radicado el 20 de marzo de 2026.
2. Copia del Documento Técnico de Soporte y anexos financieros, técnicos y de planeación que integran el expediente del proyecto.
3. Copia del Acuerdo Municipal No. 006 del 25 de mayo de 2026, que regula el trámite de impedimentos y recusaciones de los concejales de Bucaramanga.

4. Copia de la recusación ciudadana antecedente en la que se identificó la contribución de valorización como fuente de financiación en el DTS, folios 323 del expediente de 438 hojas, página 28 a 136.

5. Captura o constancia de identificación del radicante, en la que aparece el nombre Sergio Andrés Barrera Medina y la cédula de ciudadanía No. 1.193.381.918.

6. Registro de intereses privados, declaraciones de conflicto de interés, actas, constancias de debate, ponencias y demás documentos que reposen en el Concejo Municipal relacionados con el Proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026.”

9. El 29 de mayo de 2026, el Concejo de Bucaramanga llevó a cabo Sección Plenaria (Act. No. 02, A05, Fl. 774). El secretario informó que los escritos de recusación habían sido trasladados a la Oficina Jurídica para rendir informe. El presidente del Concejo concedió la palabra al Jefe de la Oficina Jurídica:

- (i) Manifestó que de conformidad con el reglamento interno procedió a realizar una verificación formal a fin de determinar si debían ser tramitados o procedía el rechazo de plano.
- (ii) Señaló que los fundamentos fácticos expuestos no constituían asuntos novedosos dentro del trámite de proyecto de Acuerdo, debido a que la eventual existencia de predios de los concejales o sus familiares en las áreas de influencia de las obras así como la contribución de valorización como posible fuente de financiación ya había sido planteada en recusaciones anteriores y analizadas por la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander en auto del 15 de mayo de 2026.
- (iii) Indicó que al fundarse el nuevo escrito de recusación en los mismos supuestos ya examinados sin aportar una relación probatoria o fáctica nueva concreta e individualizada respecto de los concejales recusados se estaba frente a un asunto previamente decidido, por lo que no se evidenciaban nuevos elementos de juicio que permitieran reabrir el debate ni modificar la decisión adoptada por la Procuraduría.
- (iv) Expuso que no se identificó un hecho sobreviniente, ni un nuevo hecho no planteado en el trámite anterior ni una nueva prueba que no hubiera podido aportarse. En consecuencia, por disposición del Artículo 9 del Acuerdo Municipal No. 006 de 2026 no resultaba procedente admitir una nueva recusación fundada en los mismos hechos y la misma causal ya resuelta.

10. El secretario indicó al presidente que de conformidad con el Artículo 9 del Acuerdo No. 006 de 2026 lo que procedía era poner a consideración de la plenaria el rechazo de las recusaciones. Acto seguido, el presidente concedió la palabra al concejal que la solicitó. Posteriormente, el presidente se dirigió al secretario y manifestó: “a consideración el rechazo de la recusación anteriormente presentada”. A continuación, el secretario se dirigió al presidente y señaló que la recusación había sido rechazada de plano por la plenaria.

11. Descendiendo al caso particular, el extremo activo señala que no se impartió trámite a las recusaciones presentadas el 29 de mayo de 2026. Expuso que se dirigieron contra todos los concejales y afectaron el quórum, razón por la cual debía suspenderse la actuación y remitirse para decisión ante la Procuraduría Regional, de conformidad con el Artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. En contrario, el Concejo la resolvió bajo debate dirigido y sometido a votación por el secretario, cuando la competencia recaía en el presidente de la Corporación.

12. El despacho no advierte que se haya incurrido en violación del Artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 por las siguientes razones:

- (i) El Artículo 12 del CPACA regula sobre la decisión de fondo de los impedimentos y recusaciones. Señala que recae en el superior, en su defecto, el director del respectivo sector administrativo, y a falta de ellos, la Procuraduría.
- (ii) Para que se imparta trámite a las recusaciones deben cumplir requisitos de forma, conforme lo ha señalado el Consejo de Estado. En concreto, el Artículo 9 del Decreto No. 006 de 2026 indica que ante recusaciones sucesivas por los mismos hechos debe verificarse la manifestación de hechos sobrevinientes o nuevos hechos no planteados en la recusación anterior, o nuevas pruebas, de lo cual habría de hacerse indicación expresa.
- (iii) El referido Artículo no contraría normas de orden superior. En contrario, procura dotar a las actuaciones de un grado de seriedad necesario para impartir trámite y evitar reincidir en asuntos decididos, sin dilaciones. Además, se encuentra en armonía con los principios de la función administrativa de eficacia, economía y celeridad.
- (iv) La recusación del 29 de mayo de 2026 en contra de todos los concejales de Bucaramanga por la causal 1ª del Artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 se fundamentó en la propiedad o posesión de los concejales y/o sus parientes de bienes en el área de influencia de las obras a financiar con el empréstito objeto del Acuerdo y la afectación con la contribución por valorización.
- (v) Se evidencia que guarda correspondencia fáctica con la recusación formulada anteriormente por Cristian Danilo Avendaño Fino, Wilson Danovis Lozano Jaimes y Carlos Felipe Parra Rojas. Así mismo, se observa que el 15 de mayo de 2026 la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander la resolvió en forma negativa por falta de acreditación.
- (vi) Pese a que la recusación se fundamentaba en los mismos hechos y precedía pronunciamiento de la Procuraduría, el recusante no manifestó ni aportó pruebas diferentes a la consideradas por la entidad que ameritaran nuevo estudio de fondo.
- (vii) Al no cumplir los requisitos formales, la recusación podía ser rechazada y la Plenaria del Concejo contaba con competencia para resolverla. Lo anterior, porque al carecer de los requisitos para trámite no tiene los efectos propios de una recusación y no se afectó el quórum. Se resalta que se trató de una verificación formal, más no de una decisión de fondo sobre su estructuración.
- (viii) De otro lado, del video de la Sección Plenaria se encuentra que la dirección del debate y consideración para votación se hizo por el presidente.

Sobre la motivación del acto administrativo:

13. El proyecto de Acuerdo Municipal No. 011 del 2026 se presentó a iniciativa del alcalde de Bucaramanga para la autorización de empréstitos en valor de \$538.611.485.946,00. El 24 de marzo de 2026 se surtió el primer debate ante la Comisión Primera del Concejo Municipal, y el 29 de mayo del año en curso, el segundo debate en Sección Plenaria. Fue aprobado en el Acuerdo No. 009 del 2 de junio de 2026 (Act. No. 02, A05, Fl. 3-9).

14. La autorización se concedió para el financiamiento de los siguientes programas del plan de desarrollo:

No.	PROGRAMA	VALOR	FUENTE
1	TERRITORIO SEGURO QUE PROGRESA: TRONCAL NORTE - SUR Y OBRAS COMPLEMENTARIAS	\$ 423,239,324,434.00	ICLD
2	TERRITORIO SEGURO QUE PROGRESA: MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA SEMAFÓRICO EN BUCARAMANGA	\$ 115,372,161,512.00	ICLD
TOTAL		\$ 538,611,485,946.00	

Radicado: 68001-33-33-011-2026-00231-00
Medio de control: Simple nulidad
Demandante: Cristian Danilo Avendaño Fino
Demandado: Municipio de Bucaramanga – Concejo Municipal

15. En el informe de la comisión primera sobre el primer debate del 24 de marzo de 2026 se dejó consignado que la administración municipal, a través del secretario de Hacienda, remitió el anexo técnico con las aclaraciones y ajustes solicitados. De igual forma, se allegó el acta del CONFIS en su integridad. Se expuso que los documentos corregidos fueron publicados de inmediato en la página web del Concejo Municipal para el conocimiento de la ciudadanía y de los concejales (Act. No. 02, A05, Fl. 759-760). De este modo, obra en el plenario el proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 con exposición de motivos y anexos (Act. No. 02, A05, Fl. 308-745).

16. En la exposición de motivos se aludió al cumplimiento de los indicadores de solvencia, sostenibilidad y superávit primario, así como su compatibilidad con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo, con proyección del servicio de la deuda desde el año 2026 hasta el 2040. Los desembolsos del crédito se realizarían en los años 2026 a 2030 en la siguiente forma (Act. No. 02, A05, Fl. 326):

DESEMBOLSOS - NUEVO ENDEUDAMIENTO					
PROYECTO	2026	2027	2028	2029	2030
TRONCAL NORTE SUR		162,484,970,321	162,415,766,382	67,803,683,279	30,534,904,452
MODERNIZACIÓN RED SEMAFOROS	75,149,011,759	40,223,149,753			
TOTAL	75,149,011,759	202,708,120,074	162,415,766,382	67,803,683,279	30,534,904,452

17. Se indicó que los documentos técnicos de cada proyecto hacían parte de los anexos. En el documento de aprobación del CONFIS se señaló que la fuente de respaldo de la operación eran los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (Act. No. 02, A05, Fl. 588-600).

18. El documento técnico de la Secretaría de Planeación sobre el proyecto modernización tecnológica de la red semafórica por valor de \$115.372.161.512,00, no hace alusión a la justificación económica. Se advierte que el acápite de presupuesto se encuentra vacío. De acuerdo con el cronograma, la ejecución estaba prevista para iniciar en julio de 2026 y finalizar en junio de 2027 (Act. No. 02, A05, Fl. 328-337 y 572-581).

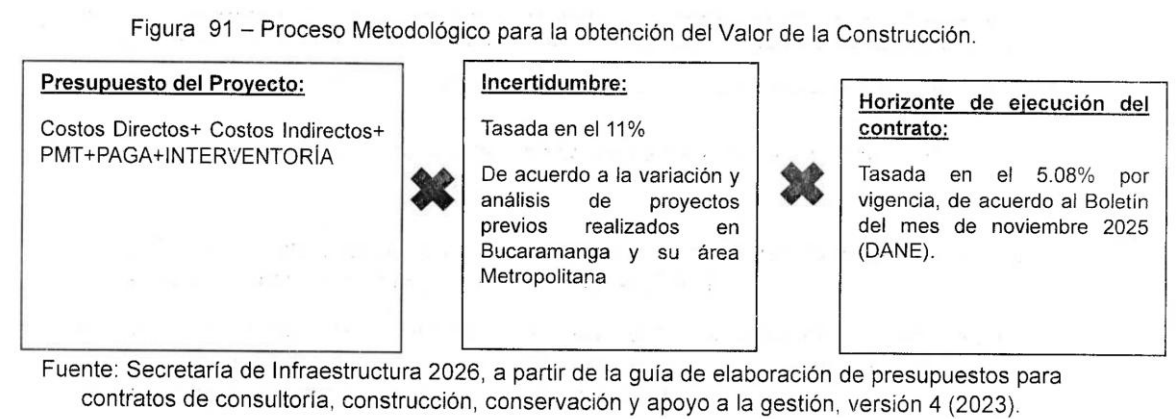
12. PRESUPUESTO
13. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

		CRONOGRAMA												Código: FOPM-1210-236.37-020	
														Versión: 0.0	
														Fecha aprobación junio -08 -2020	
														Página 10 de 11	
NOMBRE DE PROYECTO: MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DE LA RED SEMAFÓRICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD VIAL Y LA MOVILIDAD EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA															
AÑOS 2026 DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO															
Proyecto 1: Producción, estudios y diseños técnicos definitivos para la modernización		ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEPT	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB
Proyecto 2: Producción, diseño Intersecciones															
Proyecto 3: Producción, sistema centralizado de gestión y control semafórico implementado y															
Proyecto 4: Producción, servicio de soporte técnico y															
Proyecto 5: Producción, intervención integral del proyecto															

19. En el documento técnico de soporte sobre los proyectos de movilización de la Secretaría de Infraestructura (Act. No. 02, A05, Fl. 603-731), se identificaron los siguientes (Fl. 609):

- PROYECTOS DE MOVILIDAD:**
- **CONSTRUCCIÓN DE LA TRONCAL METROPOLITANA NORTE SUR Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, INTERSECCIÓN NOVENA CON 45, EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA).**
 - **CONSTRUCCIÓN DE LA TRONCAL METROPOLITANA NORTE SUR Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, SECTOR MUTIS – MERCADO CAMPESINO, EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**
 - CONSTRUCCIÓN DE LA TRONCAL METROPOLITANA NORTE SUR Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, SECTOR MUTIS TRAMO A, EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
 - CONSTRUCCIÓN DE LA TRONCAL METROPOLITANA NORTE SUR Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, SECTOR MUTIS TRAMO B, EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.
 - CONSTRUCCIÓN DE LA TRONCAL METROPOLITANA NORTE SUR Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, SECTOR MUTIS TRAMO C, EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

20. De otra parte, se aludió a los presupuestos de cada proyecto y el total. Frente a los costos totales se señaló lo siguiente (Fl. 728-729):



PORCENTAJES (%)	0%	24%	36%	28%	12%	
DESCRIPCIÓN	EJECUCIÓN AÑO 2026	EJECUCIÓN AÑO 2027	EJECUCIÓN AÑO 2028	EJECUCIÓN AÑO 2029	EJECUCIÓN AÑO 2030	TOTAL
VALOR OBRA	\$ -	\$ 88.487.971.707	\$116.732.575.513	\$58.437.697.261	\$25.044.727.397	\$288.702.971.878
ADQUISICION PREDIAL	\$ -	\$ 69.501.809.652	\$ 33.521.916.443	\$ -	\$ -	\$103.023.726.094
VALOR TOTAL DEL PROYECTO	\$ -	\$ 157.989.781.358	\$150.254.491.956	\$58.437.697.261	\$25.044.727.397	\$391.726.697.972
HORIZONTE	\$ -	\$ 4.495.188.963	\$ 12.161.274.426	\$ 9.365.986.018	\$ 5.490.177.055	\$ 31.512.626.462
VALOR TOTAL DEL PROYECTO+ HORIZONTE	\$ -	\$ 162.484.970.321	\$162.415.766.382	\$67.803.683.279	\$30.534.904.452	\$423.239.324.434

21. Ahora bien, descendiendo al caso particular se observa que la parte accionante aludió a la violación de las Leyes 358 de 1997, modificada por la Ley 2155 de 2021, y 819 de 2003, referentes a la capacidad de pago, endeudamiento y responsabilidad fiscal. Dentro del concepto de violación adujo que el valor del empréstito solicitado por el alcalde y autorizado por el concejo no se encontraba debidamente justificado. En particular, en relación con el componente semaforico, indicó que el ítem de presupuesto estaba vacío.

22. Al respecto, el municipio de Bucaramanga señaló que los montos de los cupos de endeudamiento habían sido debidamente justificados y el valor de las obras civiles solo podía determinarse en los pliegos de condiciones. Por su parte, el Concejo Municipal señaló

que el proyecto de Acuerdo contó con análisis de impacto fiscal y la controversia del extremo activo giraba no sobre su inexistencia sino respecto de la valoración frente a la suficiencia, metodología y conclusiones.

23. De la revisión del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026, la exposición de motivos y sus anexos se advierte que en relación con el proyecto de modernización de la red semafórica se solicitó cupo de endeudamiento por \$115.372.161.512,00, sin que se justificara el valor, ni allegaran documentos técnicos económicos que lo soportarán.

24. Si bien es cierto que corresponden a montos estimativos y que el valor real será el que se fije en los correspondientes contratos para la ejecución de las obras e infraestructura, ello no exime el deber de justificar y aportar documentos técnicos soporte que den cuenta del valor sobre el cual se solicita autorización.

25. Lo anterior: (i) debido a sus implicaciones en la estabilidad macroeconómica y finanzas públicas, (ii) a fin de establecer la capacidad de endeudamiento y el impacto fiscal con datos confiables y (iii) en orden a que el Concejo Municipal cuente con información suficiente para realizar el debate.

26. De este modo, los deberes fijados en las Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003 frente a los indicadores de solvencia, sostenibilidad y superávit primario, así como su compatibilidad con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el análisis del impacto fiscal no solo se circunscribe a su cálculo y determinación con resultados positivos, sino que para garantizar la confiabilidad de la información debe contarse con datos soportados técnicamente, lo cual constituirá a su vez parámetro para estudio de posterior responsabilidad.

27. Ante un cupo de endeudamiento que no consulte las necesidades reales se observan, cuando menos, dos escenarios: de ser inferior estaría en riesgo la ejecución efectiva de las obras y los recursos invertidos, y de ser mayor, los compromisos contractuales conllevarían el pago de intereses sobre montos no requeridos.

28. Lo expuesto adquiere relevancia si se tiene en cuenta que con base en el Acuerdo de autorización del empréstito y surtida su incorporación en el presupuesto –lo cual realizó el Concejo por solicitud de la alcaldesa encargada en debates del 27 y 31 de julio de 2026–, se tiene previsto la suscripción de los contratos de empréstito, para posteriormente suscribir los contratos necesarios para la ejecución de las obras e infraestructura.

29. Se resalta que el análisis de impacto fiscal exige conocer los costos fiscales a partir de información fidedigna, dadas las implicaciones en la política macroeconómica y en procura de que se surta el debate.

30. Ahora bien, en relación con el proyecto de la troncal norte sur se observa que: (i) en la sección de primer debate el municipio agregó documentos al proyecto, dentro de ellos, estudios técnicos que hacían alusión a la obra (Act. No. 02, A05, Fl. 757-763); (ii) contempla obras diferentes al proyecto antecedente de autorización de empréstito del 2024 (Act. No. 02, A05, Fl. 817-1021); y en el anexo técnico se especificó y justificó su valor, de manera que las inconformidad de la parte actora sobre falsa motivación requieren de mayor debate en el transcurso del proceso y no se logran establecer en la etapa que cursa.

31. Sin perjuicio de lo expuesto, se advierte que las consideraciones realizadas frente al proyecto de modernización de la red semafórica incide en la totalidad del proyecto sobre la información puesta a consideración del Concejo Municipal respecto de la capacidad de

endeudamiento, el impacto fiscal y el servicio de la deuda, con base en la cual se surtieron los debates y emitió aprobación.

32. Lo anterior, es relevante porque modifica la motivación del acuerdo y en particular, los montos y plazos para la amortización del capital y el pago de intereses, así como la extensión temporal del crédito. De este modo, se modifican criterios que fueron informados en los debates y que influyeron en la aprobación. Además, la autorización del empréstito se hizo por un monto global y si bien fue sancionada por el alcalde de Bucaramanga, se adoptó por un órgano colegial de elección pública.

Sobre la violación de principio de publicidad:

33. La parte actora refiere que el empréstito tiene por objeto el financiamiento de obras, entre otras, la intervención en el parque Los Guayacanes o Los Gatos. Pese a que es el refugio de gatos abandonados no se anexó al proyecto de Acuerdo documento sobre su afectación ni un plan de acción.

34. El despacho no advierte, *prima facie*, que lo anterior traduzca la violación del principio de publicidad. En este sentido, las normas aducidas como transgredidas no exigen que para la autorización de empréstitos deba verificarse el plan de manejo ambiental de las obras a financiar.

Sobre la ponencia de primer y segundo debate:

35. El extremo activo señala que se presentó una misma y única ponencia en sentido positivo para el primer y segundo debate del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026, situación que comprometió el carácter deliberante y democrático del procedimiento. Agregó que pese a la modificación de los documentos anexos no se informó a los concejales ni la ciudadanía.

36. Se tiene por acreditado que se presentó una única ponencia para primer y segundo debate (Act. No. 02, A05, Fl. 747-754). Sin embargo, no se invocó la disposición legal que lo impidiera y en todo caso no se logra establecer la forma en que lo anterior desconoció el carácter deliberante y democrático del procedimiento. Lo expuesto, si se tiene en cuenta que se aprobó en primer debate sin modificaciones y la secretaria de la comisión emitió el respectivo informe de aprobación (Act. No. 02, A05, Fl. 756-771).

37. De otro lado, se advierte que la exposición de motivos remitió a los anexos, los cuales fueron corregidos para precisar las obras objeto de la financiación con el empréstito. En el informe de aprobación de primer debate se consignó la incorporación de los documentos y su publicación en la página web para conocimiento de los concejales y la ciudadanía.

El despacho verifica la concurrencia de los requisitos establecidos en el Artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para suspender provisionalmente los efectos de la totalidad del Acuerdo No. 009 de 2026 en la siguiente forma:

- (i) La demanda se encuentra razonablemente fundada en derecho, de conformidad con las consideraciones anteriores frente al desconocimiento de las Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003.
- (ii) El accionante se encuentra legitimado para intervenir teniendo en cuenta que el medio de control ejercido es el de simple nulidad respecto de un acto de carácter general, es decir, una acción pública.

- (iii) Resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, debido a que se trata de contar con información fidedigna para el cálculo de la capacidad de endeudamiento y el impacto fiscal, esto es, la política macroeconómica y finanzas públicas.
- (iv) De no otorgarse la medida se causaría un perjuicio irremediable y los efectos de la sentencia serían nugatorios, comoquiera que el municipio de Bucaramanga tiene prevista la suscripción de los contratos de empréstito y desembolso de recursos desde la presente anualidad.

En consecuencia, sin que la presente decisión constituya prejuzgamiento al tenor de lo dispuesto en el Artículo 229 del CPACA y, por ende, más adelante pueda ser reconsiderada, se decretará la medida cautelar solicitada.

Finalmente, se advierte que, como lo ha señalado el Consejo de Estado⁹, el cumplimiento y la exigibilidad de su ejecución, en el caso de la providencia que decreta la medida cautelar, son inmediatos y que no se suspenden con la interposición de recursos, recusaciones o peticiones para aclarar o adicionar, ello de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 198 del CGP¹⁰, aplicable por remisión del Artículo 306 del CPACA.

Finalmente se reconocerá personería para actuar en nombre de la entidad accionada al abogado Carlos Arturo Duarte Martínez, identificado con la c. c. No. 1.098.692.638 y portador de la t. p. No. 226.258, en los términos y para los efectos del poder obrante en la actuación No. 07.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo de Bucaramanga,

Resuelve:

- Primero. Decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Acuerdo No. 009 del 2 de junio de 2026, expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga, “Por medio del cual se conceden autorizaciones al alcalde de Bucaramanga para celebrar contratos de empréstito y se dictan otras disposiciones”. Lo anterior, conforme la parte motiva.
- Segundo. Reconocer personería para actuar en nombre de la entidad accionada al abogado Carlos Arturo Duarte Martínez, identificado con la c. c. No. 1.098.692.638 y portador de la t. p. No. 226.258, en los términos y para los efectos del poder obrante en la Actuación No. 07.
- Tercero. Notificar el presente proveído por medios electrónicos, de conformidad con el Artículo 205 de la Ley 1437 de 2011, subrogado por la Ley 2080 de 2021. En consecuencia, el auto será enviado a los correos registrados y la notificación se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje de datos¹¹.

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de fecha 24 de noviembre de 2022, C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, expediente 66001-23-33-000-2022-00157-01

¹⁰ Artículo 298. Cumplimiento y notificación de medidas cautelares. Las medidas cautelares se cumplirán inmediatamente, antes de la notificación a la parte contraria del auto que las decreta. Si fueren previas al proceso se entenderá que dicha parte queda notificada el día en que se apersona en aquel o actúe en ellas o firme la respectiva diligencia. Los oficios y despachos para el cumplimiento de las mencionadas medidas solamente se entregarán a la parte interesada. La interposición de cualquier recurso no impide el cumplimiento inmediato de la medida cautelar decretada. Todos los recursos se consideran interpuestos en el efecto devolutivo.

¹¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Providencia del 22 de marzo de 2024. Consejero ponente: Jorge Portocarrero Banguera. Expediente No. 17001-23-33-000-2018-00277-01 (4433-2023). En tratándose de providencias emitidas una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, a la autoridad judicial como directora del proceso le asiste discrecionalidad para disponer la notificación por estado o por medios electrónicos.

Radicado: 68001-33-33-011-2026-00231-00
Medio de control: Simple nulidad
Demandante: Cristian Danilo Avendaño Fino
Demandado: Municipio de Bucaramanga – Concejo Municipal

Cuarto. Informar que se tendrá acceso al expediente en el sistema SAMAI¹², la radicación de memoriales se realiza a través de la Ventanilla Virtual¹³ y de requerirse información adicional podrá contactarse al celular 315 445 3227. Se pone de presente que, para acceder a documentos clasificados, deberá presentarse solicitud a través de la Ventanilla Virtual SAMAI¹⁴.

Notifíquese y cúmplase,

¹² Para acceder al expediente digital seguir los siguientes pasos: 1. Ingresar a la página web del Consejo de Estado, 2. Seleccionar enlace de SAMAI, 3. Seleccionar enlace de consulta de procesos, 4. Ingresar el número completo de radicado, seleccionar el juzgado de conocimiento y seleccionar Buscar registros y, finalmente, 5. Seleccionar la pestaña "Ver". Surtido lo anterior se encontrará la totalidad de actuaciones registradas en el proceso y junto a ellas, la opción de seleccionar para observar los documentos asociados.

¹³ Para ingresar a la Ventanilla Virtual de SAMAI por favor seguir los siguientes pasos: 1. Ingresar al enlace que se relaciona a continuación <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/> 2. Seleccionar Memoriales y/o escritos. 3. Aceptar los términos y condiciones. 4. Ingresar el código de seguridad y 5. Diligenciar el formulario y adjuntar los documentos.

¹⁴ Para el efecto, por favor seguir los siguientes pasos: 1. Ingresar al enlace: <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co> 2. En "Solicitudes y otros servicios en línea: Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados" seleccionar "Acceso a expedientes". 3. Aceptar términos y condiciones. 4. Ingresar código de seguridad. 5. Diligenciar el formulario y adjuntar documentos.

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: **f380d5e128928d15e98e92ffdf75bbadbcb334c19ca5c0b9847efa2dbfbfae0da**

Documento generado en 05/08/2026 08:13:19 AM

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