Bucaramanga, octubre diecinueve (19) de dos mil veintiséis (2026).

Honorable Concejal
DANIELA TORRES ZÁRATE
Concejal del Municipio de Bucaramanga
Concejo Municipal de Bucaramanga
Carrera 11 No. 34-52, Edificio Fase II, Centro Administrativo Municipal (sótano)
sistemas@concejodebucaramanga.gov.co
Ciudad

Asunto: Respuesta a la solicitud formulada en la sesión del Concejo Municipal del nueve (9) de octubre de 2026 — Remisión de copia del escrito presentado por el Municipio de Bucaramanga contra la medida cautelar decretada por el Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga respecto del Acuerdo Municipal No. 009 de 2026.

Proceso: Nulidad simple — Radicado No. 68001-33-33-011-2026-00231-00.

Honorable Concejal,

Reciba un cordial saludo. En ejercicio de las funciones asignadas a la Secretaría Jurídica del Municipio de Bucaramanga, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 y 74 de la Constitución Política, en la Ley 1437 de 2011 (sustituida en lo pertinente por la Ley 1755 de 2015) y en la Ley 1712 de 2014, de manera atenta me permito dar respuesta a la solicitud presentada por usted durante la sesión del Concejo Municipal de Bucaramanga celebrada el pasado nueve (9) de octubre de 2026, mediante la cual requirió a esta administración copia de los argumentos presentados por el Municipio de Bucaramanga en contra de la medida cautelar impuesta por el Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, con el fin de apelar su decisión.

En atención a lo requerido, esta Secretaría accede a su solicitud y remite, como anexo al presente oficio, copia íntegra del escrito radicado por el Municipio de Bucaramanga ante el Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, mediante el cual se sustentó la impugnación de la medida cautelar de suspensión provisional decretada en contra del Acuerdo Municipal No. 009 de 2026. En dicho documento se encuentran contenidos, en su integridad, los argumentos presentados por la entidad territorial para controvertir la decisión judicial.

Se precisa que el escrito remitido hace parte de un expediente judicial que se tramita bajo el principio de publicidad que rige las actuaciones de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo cual no se encuentra sometido a reserva legal alguna y su entrega se efectúa en cumplimiento del deber de transparencia y acceso a la información pública previsto en la Ley 1712 de 2014, así como en reconocimiento de la función de control político que la Constitución y la ley atribuyen a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.

Asimismo, se informa que las actuaciones posteriores que se surtan dentro del proceso podrán ser consultadas a través del SAMAI canal de consulta de la Rama Judicial con el número de radicado indicado en la referencia, sin perjuicio de que esta Secretaría suministre la información adicional que la Honorable Corporación o usted requieran en relación con el estado del proceso.

De esta manera se da respuesta de fondo, clara y congruente a la solicitud formulada, reiterando la plena disposición de la Administración Municipal para atender los requerimientos que, en ejercicio del control político, efectúe el Honorable Concejo Municipal de Bucaramanga.

Anexo: *Copia del escrito presentado por el Municipio de Bucaramanga en contra de la medida cautelar decretada por el Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, en cuarenta y tres (43) folios.*

Cordialmente,

JOSÉ MANUEL CORZO ALVARADO
Secretario Jurídico
Municipio de Bucaramanga

Proyectó: Carlos Fabián Rivera Merchán – Abogado CPS – Sec. Jurídica

Bucaramanga, trece (13) de agosto de dos mil veintiséis (2.026)

Doctora
EDILIA DUARTE DUARTE
Juez Once Administrativo de Bucaramanga
E. S. D.

Ref: Recurso de apelación en contra de decreto de medida cautelar
Demandante: **CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO**
Demandado: **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**
Radicado: 680013333011-2026-00231-00
Medio de control: Nulidad Simple

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.358.415 y portador de la tarjeta profesional de abogado número 51.975, en mi condición de apoderado judicial del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, conforme con lo dispuesto en los artículos 244, numeral 1º, y 243, numeral 5º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procedo a interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN y en subsidio el de APELACIÓN** en contra del Auto del 05 de agosto de 2026, por medio del cual se decretó la suspensión provisional del Acuerdo Municipal 009 del 2 de junio de 2026, expedido por el Concejo de Bucaramanga.

I. OPORTUNIDAD DEL RECURSO. PROCEDENCIA Y CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 244 DEL CPACA

1. Procedencia objetiva del recurso

1.1. El auto recurrido es apelable. El artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, enlista taxativamente los autos susceptibles del recurso de apelación e incluye, de manera expresa, el auto *"que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite"*. La providencia del 5 de agosto de 2026 decretó una medida cautelar de suspensión provisional; luego encuadra sin discusión en la causal de procedencia.

1.2. A ello se suma que el propio artículo 234 del CPACA —y así lo recordó recientemente el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en auto del 28 de julio de 2026 (expediente interno 74799, radicación 11001-03-26-000-2026-00139-00, C.P. William Barrera Muñoz)— dispone que la decisión cautelar «será susceptible de los recursos a que haya lugar». La impugnabilidad de la cautela es, pues, consustancial al régimen del Título V, Capítulo XI del CPACA.

1.3. Finalmente, el interés para recurrir es manifiesto: el Municipio de Bucaramanga es la parte demandada, se opuso oportunamente al decreto de la medida (Actuación No. 10) y la providencia le resultó íntegramente desfavorable en el punto que aquí se combate.

2. La regla de oportunidad del artículo 244 del CPACA

2.1. El artículo 244 del CPACA regula el trámite y la oportunidad para la interposición de los recursos ordinarios contra los autos. Conforme a esa disposición, y salvo norma especial en contrario, el recurso de apelación contra los autos susceptibles de él debe interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación de la

providencia respectiva, ante el juez que la profirió, quien resolverá sobre su concesión y, concedido, remitirá el expediente al superior.

2.2. Esa regla debe integrarse con dos disposiciones adicionales que gobiernan el momento a partir del cual empieza a correr el término:

(i) El artículo 205 del CPACA, subrogado por la Ley 2080 de 2021, conforme al cual la notificación por medios electrónicos «se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje de datos». El propio auto recurrido así lo dispuso en el numeral tercero de su parte resolutiva, en el que ordenó: *«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 datos»*.

(ii) El artículo 118 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, según el cual los términos se cuentan en días hábiles y comienzan a correr el día siguiente al de la notificación, excluyéndose de su cómputo los días de vacancia judicial y aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho.

3. Cómputo concreto en este proceso

3.1. Aplicando las reglas anteriores al caso, el cómputo es el siguiente:

Hito procesal	**Fecha**	**Fundamento**
Expedición y firma electrónica del auto recurrido	5 de agosto de 2026 (08:13:19 a. m., según el código de verificación inserto en la providencia)	Constancia de firma electrónica del propio auto
Envío del mensaje de datos a los correos registrados	5 de agosto de 2026 (08:39:30 a. m. — verificar en SAMAI)	Numeral tercero de la parte resolutiva del auto; artículo 205 del CPACA
Notificación surtida (dos días hábiles después del envío)	5 de agosto de 2026 + 2 días hábiles (6 y 10 de agosto de 2026)	Artículo 205 del CPACA
Inicio del término de ejecutoria/impugnación	Día hábil siguiente al de la notificación - 11 de agosto de 2026	Artículo 118 del CGP, por remisión del artículo 306 del CPACA
Vencimiento del término de tres (3) días hábiles	13 de agosto de 2026	Artículo 244 del CPACA
Fecha de presentación de este memorial	13 de agosto de 2026	Constancia de la Ventanilla Virtual

3.2. Adviértase que en el cómputo debe excluirse el viernes 7 de agosto de 2026, por corresponder a día festivo de carácter nacional, así como los días sábado y domingo, conforme a la regla de hábiles del artículo 118 del CGP.

3.3. De la sola confrontación de las fechas anteriores resulta que este escrito se radica dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al día en que se entendió surtida la notificación

electrónica del auto del 5 de agosto de 2026, razón por la cual el recurso es oportuno y debe ser concedido.

4. Sobre el cumplimiento inmediato de la medida y su irrelevancia para la oportunidad

4.1. El auto recurrido advirtió, con cita del artículo 198 del Código General del Proceso —aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA— que el cumplimiento de la providencia que decreta una medida cautelar es inmediato, **hacia el futuro** y que no se suspende con la interposición de recursos, los cuales «se consideran interpuestos en el efecto devolutivo».

4.2. Esa advertencia, que el Municipio acata sin reserva, en nada altera la oportunidad ni la procedencia del recurso: una cosa es el efecto en que se concede la alzada —devolutivo— y otra muy distinta la existencia del derecho a impugnar. Precisamente porque la medida se cumple de inmediato y produce consecuencias jurídicas y económicas actuales sobre la ejecución del Plan de Desarrollo «Bucaramanga, Avanza Segura» 2024-2027, resulta imperativo que el Honorable Tribunal revise cuanto antes la juridicidad de lo resuelto.

4.3. Se cumplen, pues, los requisitos de oportunidad, legitimación, interés y sustentación exigidos por el artículo 244 del CPACA y, en lo pertinente, por los artículos 320 y 322 del Código General del Proceso.

II. OBJETO DEL RECURSO

Este recurso persigue un propósito principal y otro subsidiario:

- PRINCIPAL: Que se revoque en su totalidad el Auto del 05 de agosto de 2026 y en su lugar se deniegue la medida cautelar solicitada,

- SUBSIDIARIO: Que se modifique la medida cautelar decretada, para que solo se suspenda la autorización dada por el Concejo de Bucaramanga de celebrar el contrato de empréstito para financiar lo siguiente: «TERRITORIO SEGURO QUE PROGRESA: MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA SEMAFÓRICO EN BUCARAMANGA» por valor de $115.372.161.512, pues de conformidad con lo previsto en la parte motiva del Auto del 05 de agosto, en el cual se manifestó en el numeral 30 de la *ratio decidendi:*

> *"3º. (…) 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 inconformidades 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."*

Por lo que se mantendría la plena eficacia del Acuerdo Municipal No. 009 de 2026 respecto de lo siguiente: «TERRITORIO SEGURO QUE PROGRESA: TRONCAL NORTE – SUR Y OBRAS COMPLEMENTARIAS» por valor de $423.239.324.434, en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad de las medidas cautelares y de conservación del acto administrativo.

III. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

1. Planteamiento

Por lealtad procesal y para delimitar con precisión la competencia del superior, el Municipio de Bucaramanga manifiesta de manera expresa, inequívoca y sin condicionamiento alguno que no formula inconformidad ni reparo alguno contra los apartes del Auto del 5 de agosto de 2026 en los que el Juzgado Once Administrativo concluyó que no se acreditaban los presupuestos para decretar la medida cautelar. Tales apartes le son favorables al Municipio y, por tanto, no son objeto de esta apelación.

2. Identificación concreta de los puntos no apelados

2.1. Son cuatro los frentes en los que el *A Quo* descartó el decreto de la cautela, y respecto de todos ellos el Municipio pide expresamente que la decisión se mantenga:

(i) Trámite de las recusaciones (segundo cargo de la demanda)
En el numeral 12 de la parte considerativa, el Despacho concluyó: *«El despacho no advierte que se haya incurrido en violación del Artículo 12 de la Ley 1437 de 2011»*, y desarrolló ocho razones —literales (i) a (viii)— entre ellas que el artículo 9 del Acuerdo Municipal No. 006 de 2026 «no contraría normas de orden superior», que «al no cumplir los requisitos formales, la recusación podía ser rechazada y la Plenaria del Concejo contaba con competencia para resolverla», que «no se afectó el quórum» y que «del video de la Sección Plenaria se encuentra que la dirección del debate y consideración para votación se hizo por el presidente». Igualmente, en el acápite 2.2 sostuvo que, *prima facie*, no advierte que el artículo 9 del Acuerdo 006 de 2026 contraríe normas superiores y que, por el contrario, «procura dotar a las actuaciones de un grado de seriedad necesario para impartir trámite y evitar reincidir en asuntos decididos, sin dilaciones».

(ii) Principio de publicidad (tercer cargo de la demanda)
En el numeral 34, el Despacho concluyó: *«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»*.

(iii) Ponencia única para primer y segundo debate (cuarto cargo de la demanda)
En los numerales 36 y 37, el Despacho, tras dar por acreditado que se presentó una única ponencia, concluyó: *«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»*, agregando que la exposición de motivos remitió a los anexos, que estos «fueron corregidos para precisar las obras objeto de la financiación con el empréstito» y que «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».

(iv) Programa Troncal Norte – Sur y obras complementarias (primer cargo, en lo relativo al 78,58% del cupo)
En el numeral 30, el Despacho concluyó que ese programa contempla obras diferentes a las del proyecto antecedente de 2024 y que *«en el anexo técnico se especificó y justificó su valor, de manera que la 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».

2.2. Fundamento normativo: la competencia del superior está limitada por los reparos concretos del apelante

2.3. La consecuencia procesal de lo anterior no es meramente retórica. Está gobernada por normas expresas del Código General del Proceso, aplicables a este proceso por la remisión que ordena el artículo 306 del CPACA («En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil [hoy Código General del Proceso] en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo»):

(i) Artículo 320 del CGP — Fines de la apelación. La apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida «únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante», para que el superior revoque o reforme la decisión.
(ii) Artículo 328 del CGP — Competencia del superior. *«El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante»*. Y, en su inciso segundo: *«La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella»*.
(iii) Artículo 31 de la Constitución Política. *«El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único»*, garantía cuya proyección al proceso no penal se materializa, precisamente, en la prohibición de la *reformatio in pejus* recogida en el artículo 328 del CGP.

3. Consecuencia

De la aplicación conjunta de las normas citadas se sigue que:

(i) El Honorable Tribunal debe pronunciarse exclusivamente sobre los reparos concretos que en este escrito se formulan, todos ellos dirigidos contra el único fundamento por el cual se decretó la cautela.
(ii) Los apartes identificados en el numeral 3.2 del Auto del 05 de agosto de 2026 — trámite de recusaciones, principio de publicidad, ponencia única y justificación del programa Troncal Norte–Sur— no fueron objeto de apelación por el Municipio, a quien favorecen; y, en cuanto no hayan sido objeto de impugnación por la parte actora, no pueden ser revisados ni modificados en perjuicio del apelante único.

IV. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

1. La presunción de legalidad como punto de partida obligado

1.1. El artículo 88 del CPACA consagra que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y que, mientras tanto, son de obligatorio cumplimiento. Esa presunción no es una fórmula ornamental: es una regla de distribución de cargas. Quien pretende desvirtuarla soporta el deber de demostrar la contradicción normativa, y no al revés.

1.2. El Acuerdo Municipal No. 009 del 2 de junio de 2026 fue expedido por una corporación de elección popular, en ejercicio de la competencia que le atribuyen el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política y el numeral 3 y el parágrafo 4.º, numeral 1, del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 —modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012—, previa iniciativa del Alcalde, concepto favorable del CONFIS, certificaciones del Secretario de Hacienda y del Secretario de Planeación, confirmación de la calificadora de riesgo y dos debates surtidos con publicación en la página web de la corporación.

2. Los requisitos del artículo 231 del CPACA según el propio auto recurrido

2.1. El auto transcribió el artículo 231 del CPACA en los siguientes términos:

> *«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. […]»*

2.2. Tres consecuencias se derivan del texto y deben ser observadas:

(i) La suspensión procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda. El parámetro de control no lo fija el juez: lo fija el demandante. El juez no puede construir un requisito que la norma invocada no contiene.
(ii) La violación debe surgir —esto es, aparecer, emerger, hacerse visible— de una de dos operaciones taxativas: (i) el análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas, o (ii) el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. No de una tercera vía consistente en el examen oficioso, exhaustivo y valorativo de la suficiencia técnica de un expediente administrativo de 1.021 folios (005_Pruebas Expediente digital SAMAI).
(iii) Cuando la conclusión exige un juicio de suficiencia metodológica sobre estudios financieros y técnicos elaborados con plantillas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la violación no surge de la confrontación: se construye mediante una valoración que es, por definición, materia de sentencia.

3. El Auto recurrido va en contravía de los criterios y reglas jurisprudenciales del Consejo de Estado sobre esta materia

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 28 de julio de 2026, expediente interno 74799, radicación 11001-03-26-000-2026-00139-00 (C.P. William Barrera Muñoz).

Esta providencia contiene la regla que resuelve el presente asunto. Tras decretar la suspensión provisional de una resolución por manifiesta contradicción normativa verificable de la sola lectura del acto, el Consejero ponente precisó, en el numeral 24, cuál es el límite del juicio cautelar:

> *«En relación con los demás argumentos relativos a la falta de motivación, la desviación de poder y la inobservancia de procedimientos reglados para la expedición de actos administrativos de carácter general, se considera que su análisis deberá efectuarse en*

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

la sentencia, porque se requiere un análisis probatorio que excede las posibilidades del sustanciador en estado de la actuación.»

3.1. Significa lo anterior que el cargo de falsa o indebida motivación, por su propia naturaleza, no se resuelve en sede cautelar cuando su verificación demanda análisis probatorio. Exactamente el cargo y exactamente la situación de este proceso.

La misma providencia insistió, en los numerales 11, 16, 21 y 23, en el carácter preliminar del examen: *«de manera preliminar y sin perjuicio del estudio de fondo que debe darse en la sentencia»; «de manera preliminar, como corresponde a esta fase de la actuación»; «el estudio preliminar propio de una medida de suspensión provisional»; «prima facie y sin perjuicio del análisis de fondo en la sentencia»*. Y en el numeral 5 fijó el método: es necesario que el juez advierta prima facie la infracción *«a través de la confrontación del acto acusado con los mandatos superiores a los que se sujeta su expedición»*.

Nótese la diferencia estructural: allí la contradicción se apreciaba de la sola lectura del acto frente a la norma (un acto que declaraba hábiles días que la ley define como inhábiles). Aquí, en cambio, no hay contradicción alguna entre el texto del Acuerdo 009 de 2026 y los artículos 1, 2 y 6 de la Ley 358 de 1997 o el artículo 7 de la Ley 819 de 2003: lo que hay es un juicio del juez sobre la suficiencia de unos soportes que sí existen.

Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 29 de julio de 2026, radicación 11001-03-24-000-2026-00318-00. Esta segunda providencia refuerza dos reglas capitales:

3.2. La carga argumentativa y demostrativa pesa sobre el solicitante.

En el numeral 19 de la sentencia se lee que la medida de urgencia *«solo resultará procedente cuando se logre demostrar la procedencia de la medida correspondiente y la urgencia alegada»*; y en el numeral 21: *«para que una medida cautelar de urgencia proceda, se requiere que esta situación se encuentre demostrada»*. Con cita jurisprudencial, el numeral 20 exige *«que el peticionario asuma la carga argumentativa suficiente»*.

3.3. El método es la confrontación con la literalidad de la norma invocada

En el numeral 48 de la sentencia en cita se lee: *«Conforme a la literalidad de la norma legal transcrita no se halla ninguna autorización orientada a que se dispongan traslados […]»*; y en el numeral 43 la conclusión se alcanza porque la confrontación de los preceptos acusados con los artículos 345 y 347 de la Constitución *«permite advertir, sin que ello implique prejuzgamiento sobre el fondo del asunto»*, la habilitación de traslados presupuestales sin autorización legal previa.

En ambos casos —y este es el punto— la ilegalidad era verificable por simple cotejo de textos normativos. Ninguna de las dos providencias avala que el juez cautelar emprenda un juicio de calidad, suficiencia o fiabilidad de estudios técnicos y financieros.

3.4. Otros pronunciamientos de autoridades judiciales administrativos

Los precedentes invocados por el propio demandante no le sirven: los supuestos fácticos son radicalmente distintos. El actor sustentó su solicitud invocando dos providencias que obran en el expediente probatorio (Prueba No. 07, folios 779 a 800 del compilado). Ninguna soporta su pretensión:

(i) Tribunal Administrativo de Santander, auto del 17 de junio de 2025, Exp. 680012333000-2025-00212-00 (M.P. Iván Mauricio Mendoza Saavedra). Allí se suspendió la Ordenanza No. 015 de 2025 exclusivamente por el cargo de impacto fiscal, y el Tribunal descartó expresamente los otros tres cargos —debido proceso, falsa motivación y legalidad tributaria— con esta razón, que hoy resulta decisiva a favor del Municipio (folio 784):

> *«los cargos relacionados con la i) violación al debido proceso y los derechos de la oposición, ii) la falsa motivación del acto administrativo, y, iii) el desconocimiento del principio de legalidad tributaria, no serán objeto de análisis, en tanto que, requieren un análisis de fondo, y su resolución en la sentencia respectiva. Lo anterior, porque no se encuentra una contradicción manifiesta. Así, los argumentos planteados por la parte demandante, requieren de un análisis interpretativo y probatorio que excede el juicio preliminar propio de esta instancia.»*

Y el vicio que sí se declaró era de constatación puramente documental y objetiva: el CONFIS había estudiado dos escenarios y ninguno de ellos contemplaba la modificación finalmente aprobada (la exclusión del estrato 3). El propio Tribunal lo describe así (folio 790): *«Tal como consta en las actas del proceso, el CODFIS únicamente estudió el proyecto con base en dos escenarios previos […] Ninguno de ellos preveía la exclusión del estrato 3»*; y concluye (folio 791): *«se constata que no hubo un nuevo análisis técnico, ni validación presupuestal frente a la exclusión del estrato 3»*.

Existe una gran diferencia con este proceso. Aquí el CONFIS, mediante Acta No. 011 del 16 de marzo de 2026, estudió exactamente el monto que después se aprobó ($538.611.485.946), exactamente su desagregación ($423.239.324.434 y $115.372.161.512) y exactamente su programación de desembolsos por vigencia. No existe una sola modificación sobreviniente que haya quedado sin estudiar. El supuesto de hecho del precedente sencillamente no se configura.

(ii) Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Aguachica, auto del 27 de noviembre de 2025, radicado 20-011-33-33-001-2025-00345-00. Al margen de que se trata de una providencia de un juzgado de otro circuito, sin fuerza vinculante alguna para el Honorable Tribunal, esa decisión reconoce que en aquel caso sí obraban estudios —«dentro de los cuales obran la exposición de motivos, informes de ponencias, análisis técnico y económico»— y funda el vicio en calificativos de calidad: que no se hizo un análisis «riguroso», que hubo una mención «lacónica» al Marco Fiscal de Mediano Plazo y que el Acta CONFIS no abordaba «con detalle» los costos fiscales.

Ese modo de razonar —descalificar por insuficiente un análisis que existe— es precisamente lo que el Consejo de Estado excluyó del juicio cautelar en el auto del 28 de julio de 2026, numeral 24. Y, en todo caso, la premisa fáctica tampoco se repite aquí: como se demostrará, la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 contiene, de manera expresa, cuantificada y desagregada, los costos fiscales de la iniciativa (folios 326, 310 y 311) y la fuente de financiación (Ingresos Corrientes de Libre Destinación), que es exactamente lo que exige el inciso segundo del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Es más: el mismo Juzgado de Aguachica dejó sentado, en el folio 796, un estándar que hoy juega contra el actor:

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

«la adopción de medidas cautelares negativas de suspensión provisional en relación con los actos administrativos exigen para quien la pretende una mayor carga, porque se trata no sólo de detener los efectos del acto administrativo, sino que se persigue algo que se encuentra más allá del marco jurídico que fijó el acto materia de impugnación judicial.»

V. DESARROLLO DE LOS REPAROS OBJETO DEL RECURSO

5.1. La providencia recurrida carece de justificación interna, pues la suspensión integral del acto no constituye una consecuencia lógica de las premisas desarrolladas en su motivación

De la lectura del Auto del 05 de agosto de 2026 es claro que la suspensión provisional se sustenta en una sola causa que se desarrolla con la siguiente argumentación:

- Para el *A Quo* no está justificado el valor de $115.372.161.512 del proyecto de la red semafórica, al no haberse allegado, supuestamente, al Concejo de Bucaramanga los "documentos técnicos económicos que lo soportarán",
- Resulta necesario "*justificar y aportar documentos técnicos económicos*[1]" para motivar la autorización de un empréstito, más allá de que los valores definitivos se fijen en los contratos posteriormente, esto a fin de establecer: i) la capacidad de endeudamiento, ii) su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y iii) determinar ulteriores responsabilidades, lo cual, insiste el *A Quo*, no ocurre respecto al referido proyecto
- Que las deficiencias en la motivación generan dos riesgos:

> "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".

Pues bien, el acto suspendido en su totalidad contiene autorización para los siguientes proyectos:

Valor total autorizado	Valor	Proyecto
$538.611.485.946	$423.239.324.434 (78,58%)	Troncal Norte-Sur y obras complementarias
	$115.372.161.512 (21,42%)	Modernización del Sistema Semafórico en Bucaramanga

Aunque $538.611.485.946 es una cifra global, el Concejo de Bucaramanga otorgó una autorización reglada y, en consecuencia, es posible para el Alcalde de Bucaramanga celebrar empréstitos, unos para financiar la Troncal Norte Sur y otros para la modernización del Sistema Semafórico, de manera independiente.

Ahora bien, en la motivación del auto apelado es claro que, respecto al programa de la Troncal Norte Sur, **el *A Quo* no identifica ninguna deficiencia respecto del proyecto Troncal Norte-Sur ni desarrolla razón alguna que permita extender a ese programa las**

[1] Numeral 24. Auto del 05 de agosto de 2026

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

consideraciones formuladas exclusivamente frente al proyecto de modernización del sistema semafórico. Dicho en otras palabras, no hay duda que para la juez de primera instancia en este momento inicial del proceso, aquel programa sí es coherente con la capacidad de endeudamiento del Municipio de Bucaramanga y con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y no genera incertidumbre en la determinación de responsabilidades ulteriores. No hay ni una sola línea del auto apelado que sustente lo contrario.

En el siguiente cuadro se clarifica lo que estoy exponiendo:

Componente del cupo	**Valor**	**Participación**	**Decisión del *A Quo***	**Estándar aplicado**
Troncal Norte – Sur y obras complementarias	$423.239.324.434	78,58 %	No se acreditó el vicio	«requieren de mayor debate en el transcurso del proceso y no se logran establecer en la etapa que cursa» (num. 30)
Modernización del sistema semafórico	$115.372.161.512	21,42 %	Se tuvo por acreditado el vicio	Constatación de que un casillero del formato está sin diligenciar (num. 18)

Por ende, no se comparte que el Auto del 05 de agosto de 2026 haya ordenado suspender la autorización otorgada por el Concejo Municipal para todos los proyectos respecto a los que se refiere el acto demandado. Cabe resaltar que la exigencia de congruencia de toda providencia judicial exige que la parte resolutiva sea coherente con la motiva, lo que se traduce en que las órdenes impartidas no pueden superar los argumentos de la motivación. En este orden de ideas, es claro que la motivación del Auto del 05 de agosto de 2026 no soporta la suspensión de todo el contenido normativo del acto demandado.

La justificación interna como atributo de las decisiones judiciales exige que la conclusión del juez se deduzca de forma lógica a partir de las premisas[2]. No basta que el juez exponga razones para sustentar su decisión, sino que es indispensable que la decisión adoptada sea consecuencia necesaria de ellas. Y con claridad, el Auto del 05 de agosto de 2026 carece de una correcta justificación interna, pues la conclusión excede a las premisas.

Se insiste en que esa providencia identifica una única irregularidad *prima facie*: la supuesta ausencia de soporte técnico suficiente para justificar el monto correspondiente al proyecto de modernización del sistema semafórico. Pero ninguna consideración negativa se formula respecto del programa Troncal Norte-Sur ni acerca de la suficiencia de los documentos que respaldan ese componente del empréstito, por el contrario, en palabras expresas del despacho judicial *"(…) en el anexo técnico se especificó y justificó su valor, de manera que las inconformidades de la parte actora sobre falsa motivación requieren mayor debate en el transcurso del proceso y no se logran establecer en la etapa que cursa (…)".*

Aun así, también la medida cautelar decretada implica la suspensión de la facultad otorgada al Alcalde para celebrar empréstitos para obtener el máximo de $423.239.324.434 de pesos y financiar las obras relacionadas con el proyecto de la Troncal Norte-Sur, que equivale al 78,58% del total autorizado por el Concejo Municipal. En conclusión, la parte resolutiva del

[2] ATIENZA, Manuel. Curso de argumentación jurídica. Trotta, Madrid, 2013, p. 104.

Auto del 05 de agosto de 2026 materializa consecuencias jurídicas que no se desprenden de las premisas desarrolladas en la parte motiva. En otras palabras, la parte resolutiva excede el alcance lógico de la fundamentación, vulnerando la exigencia de coherencia interna que debe caracterizar toda decisión judicial. Ninguna premisa permite extender esa consecuencia al programa Troncal Norte-Sur.

Esto se superaría, en primer término, revocando la cautela impuesta, y en su defecto, con la modificación de la medida cautelar, en el sentido de no permitir únicamente que el Alcalde de Bucaramanga celebre empréstitos por la suma de $115.372.161.512 para financiar el programa de Modernización del Sistema Semafórico en Bucaramanga. Si, como sostiene el auto apelado, la única irregularidad *prima facie* recae sobre el soporte técnico del proyecto de modernización del sistema semafórico, cualquier restricción adicional carece de soporte argumentativo dentro de la misma providencia.

De cara a los requisitos para decretar una medida cautelar, es claro que no hay apariencia de buen derecho para suspender la autorización al Alcalde Municipal para celebrar empréstitos para financiar el proyecto de la Troncal Norte-Sur, el cual se muestra en esta etapa procesal primigenia que sí tiene justificación económica. Tampoco se advierte que sea perjudicial para el interés público el negar la medida cautelar en relación al mencionado proyecto, puesto que como ya se ha advertido el cálculo de la capacidad de endeudamiento y el impacto fiscal cuentan con la debida especificación y justificación. El Auto del 05 de agosto de 2026 no identifica algún objetivo constitucional o exigencia jurídica que se satisfaga.

Sin embargo, también existen deficiencias en la justificación externa del Auto del 05 de agosto de 2026 que llevan a que deba ser revocado en su totalidad. Esa justificación exige que las premisas en que se sustenta una decisión judicial son verdaderas, válidas y correctas, esto es que las premisas normativas son conformes a los criterios de validez del ordenamiento jurídico y las premisas empíricas están debidamente fundadas en las pruebas.[3]

5.2. El A *Quo* nunca señala: i) cuál es el documento técnico económico que en su criterio sí permite considerar que el proyecto de Modernización del Sistema Semafórico en Bucaramanga está justificado, ii) ni cuál norma exige que el documento técnico económico sea un presupuesto que deba motivar la decisión de un Concejo Municipal de autorizar un empréstito.

Una de las premisas que estructura la irregularidad encontrada por el *A Quo* es la siguiente:

> *"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,oo, 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"* (pág. 27).

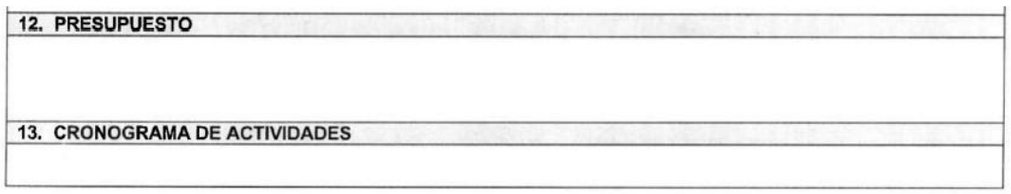
El *A Quo* no precisa cuál es el documento técnico económico que en su criterio permite justificar el valor del cupo de endeudamiento solicitado ante el Concejo de Bucaramanga, ni

[3] ALEXY, Robert. Teoría de la argumentación jurídica. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 222.

que el documento existente no lo sea. Tampoco expone cuál es el fundamento normativo que le lleva a concluir la inexistencia de requisitos ineludibles para que haya sido concedida la autorización de la celebración de contratos de empréstito.

En un momento, el Auto del 05 de agosto de 2026 pareciera que el documento técnico económico que el *A Quo* exige es el del presupuesto del proyecto de modernización:

> "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,oo, 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).



"

La razón del *A Quo* para considerar que el proyecto de Modernización del Sistema Semafórico en Bucaramanga es que no detalló de manera precisa ante el Concejo Municipal de Bucaramanga el desagregado del presupuesto de la obra que llevó a fijar el valor total de $115.372.161.512. Si lo hubiera encontrado, el sentido de la decisión contenida en el Auto del 05 de agosto de 2026 habría sido otro, más allá que, se insiste, ni el demandante y tampoco la juez de primera instancia señalen la norma que exige a los Concejos Municipales valorar el presupuesto detallado de las obras que se piensan financiar con un empréstito para autorizar su celebración.

Queda pues en evidencia que el *A Quo*, sin sustento en el ordenamiento jurídico, erigió el presupuesto desagregado de una obra pública como una regla de fondo de la autorización para celebrar un empréstito, lo que significa imponer al Concejo la carga argumentativa de valorar el presupuesto detallado que le presente el gobierno municipal para decidir si otorga o no la autorización. Es más, el Auto del 05 de agosto de 2026 termina por reconocer al presupuesto de la obra pública como condición para que la autorización de un empréstito sea válida. Y todo sin que exista norma jurídica que prevea esa exigencia. El presupuesto es un documento precontractual con un alto nivel de detalle, que no es ni siquiera el exigido para celebrar los contratos de empréstito, también llamados operaciones de crédito público.

Quiere decir que una de las premisas normativas con la que el Auto del 05 de agosto de 2026 sustenta la suspensión provisional de la autorización para que el Alcalde de Bucaramanga celebre el empréstito para financiar el proyecto de semaforización, no es válida al no tener soporte en el ordenamiento jurídico y con ello se evidencia que contrario a lo que manifiesta el *A Quo*, el proyecto de acuerdo y por ende el Acuerdo No. 011 de 2026 contiene de manera íntegra los requisitos previstos en el régimen jurídico aplicable, como pasará a exponerse de manera posterior.

En atención a que el imperio de la ley también ata a la administración de justicia, no es posible que dentro de este proceso se le haga una exigencia a un Concejo que no está prevista en la ley. Significa lo anterior que en el control judicial a una autorización de empréstito no se debe tener como criterio de validez el análisis del presupuesto de obras futuras pues, como expliqué de manera suficiente al oponerme a la petición primigenia de

suspensión provisional, y demuestro en este momento, el presupuesto solo debe estar contenido en los estudios previos de la contratación. Esta premisa normativa por el contrario sí se encuentra en una norma jurídica, en particular dentro del Decreto 1082 de 2015:

> "Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:
> (…)
> El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración".

Hay una secuencia temporal en la financiación de proyectos con recursos de crédito, señor Magistrado, establecida en el ordenamiento jurídico, para lo cual hay requisitos completamente independientes y definidos en virtud del principio de legalidad, de manera particular para cada una de ellas:

(i) primero se obtiene la autorización para celebrar el empréstito, lo cual se circunscribe a la autorización que el Concejo municipal otorga al alcalde para que este de manera posterior celebre contratos de empréstito, y que para los efectos queda consignado en un acuerdo municipal.
(ii) más tarde se celebran uno o varios contratos de empréstitos, lo que se formaliza con la celebración de contratos estatales. Incluso es posible no prestar todo el dinero autorizado pues la autorización es un cupo máximo de endeudamiento, que necesariamente no se tiene que agotar en su totalidad.
(iii) los recursos de la operación de crédito o empréstito deben ser incorporados al presupuesto municipal, para esto se debe acudir nuevamente al Concejo Municipal para que adicione el presupuesto, de acuerdo con las competencias fijadas por la sentencia C-036 de 2023.
(iv) al financiar los recursos del empréstito proyectos de inversión, debe actualizarse la certificación que los incluye en el Banco de Programas y Proyectos de la Secretaría de Planeación del Municipio.
(v) tras esto, si el plazo de ejecución de los proyectos a financiar traspasa el periodo constitucional de gobierno, los proyectos deben ser declarados de importancia estratégica en el Consejo de Gobierno tal como lo señala el artículo 27 literal c) del Decreto Municipal No. 0076 de 2005 o Estatuto Orgánico de Presupuesto.
(vi) luego el gobierno municipal debe acudir al Concejo Municipal en otro proyecto de acuerdo que autorice el compromiso presupuestal con cargo a vigencias futuras definiendo tiempo de ejecución y desembolsos a realizar en cada vigencia.
(vii) Con ello se inician los procesos precontractuales de aquellos proyectos que se financien en parte o en su totalidad con la totalidad de los recursos derivados de los contratos de empréstito. Etapa que culmina con la celebración de los respectivos contratos de obra, según sea el caso. **ES EN ESTE MOMENTO QUE OCURREN LOS DESEMBOLSOS DE LOS PRIMEROS DINEROS DE LOS EMPRÉSTITOS CELEBRADOS**

Se destaca que la autorización del Concejo Municipal solo es condición para celebrar el contrato de empréstito. Las demás actuaciones son exigibles de otras fuentes de derecho, de rango legal y no reglamentario como es el acto demandado.

Es posible entender que el *A Quo* utilizó un requisito de validez de los actos administrativos que impulsan procesos de licitación pública, para suspender los efectos del Acuerdo Municipal 009 de 2026 que autoriza la celebración del empréstito. Así las cosas. la providencia traslada hacia atrás, al momento de la autorización del endeudamiento, una exigencia que el Decreto 1082 de 2015 ubica en la fase precontractual del futuro contrato, etapa que para su madurez requiere de manera precisa que las dos anteriores sean culminadas de acuerdo a los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico. Por eso es que el desembolso de los recursos del empréstito formulado tiene lugar hasta el momento de iniciar un proceso precontractual para licitar obras públicas, esto es luego de ejecutada la autorización del Concejo Municipal y realizadas otras actuaciones presupuestales como atrás se ha explicado.

La providencia acudió, para sustentar dicha exigencia, al precitado último paso porque dentro de los requisitos para la obtención de la autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal, en los términos previstos en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, concordante con el numeral 3, y parágrafo 4 numeral 1 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1552 de 2012, el Decreto-Ley 1333 de 1986, en sus artículos 92 numeral 7 y Artículo 279, no se encuentra la exigencia de contar con el detalle del presupuesto de las obras que se van a financiar con ese recurso ni con su justificación técnico económica. No obstante, en esta etapa del proceso judicial el municipio cuenta con la proyección de presupuesto que respaldará cada uno de los proyectos previstos en el artículo 2 del Acuerdo No. 009 de 2026.

Este argumento por su importancia lo escribo en negrilla: **la autorización para celebrar un contrato de empréstito a cargo de un Concejo Municipal no tiene requisitos adicionales a los de la celebración del propio contrato.** Por ende, si para celebrar un contrato de empréstito el artículo 270 del Decreto-Ley 1333 de 1986 no se exige tener el presupuesto de las futuras obras, **el Concejo no tiene que contar con él para que su autorización sea otorgada.**

En otras palabras, el documento técnico denominado presupuesto de obra, cuya ausencia constituye el fundamento central del Auto del 05 de agosto de 2026 recurrido, pertenece a una etapa distinta del ciclo del proyecto: la estructuración y contratación de la obra pública que será financiada con los recursos del empréstito. Se trata de un requisito propio del procedimiento de contratación de la obra, no del procedimiento mediante el cual el Concejo Municipal autoriza al alcalde para celebrar la operación de crédito. Al trasladar ese requisito de una fase a otra, el *A Quo* incorporó al análisis de validez del acto demandado una exigencia que el legislador no previó y edificó su decisión sobre un presupuesto normativo inexistente.

Ahora bien, al no existir una norma que consagra el deber de informar a un Concejo Municipal el presupuesto de una obra futura para que este pueda autorizar al Alcalde a celebrar un empréstito para financiarla, **impide configurar el vicio de falsa motivación pues un acto administrativo no debe motivarse a partir de requisitos no previstos en la ley**. Lo anterior se traduce en que un acuerdo municipal que autorice un empréstito no está falsamente motivado porque los concejales no conozcan a detalle el presupuesto de las obras futuras. Ni se puede concluir que existe una divergencia entre los enunciados fácticos de ese acto administrativo por no valorarse al presupuesto como documento técnico

económico, al no ser exigido por ninguna norma como aspecto que se deba evaluar para que el Concejo Municipal otorgue la autorización que le pide el Alcalde Municipal.

Considero, respetuosamente, que este argumento es suficiente para revocar en su totalidad el Auto del 05 de agosto de 2026, pues no se puede suspender un Acto Administrativo por incumplir un requisito no previsto por el ordenamiento jurídico para su expedición. Eso no genera la necesaria apariencia de buen derecho que se exige para decretar una medida cautelar.

5.3. El valor de $115.372.161.512 sí está estimado con documentos técnicos económicos exigidos por el artículo 279 N°1 del Decreto-Ley1333 de 1986 y sí se tuvo en cuenta para calcular la capacidad de endeudamiento y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

En este acápite se acredita, con cita puntual de los apartes del documento denominado «5_Pruebas – Demanda Nulidad Acuerdo 009 de 2026 (compilado)» —el mismo que el actor aportó y que el Despacho identificó como Actuación No. 02, anexo A05—, que la afirmación del numeral 23 del Auto es contraria a la realidad documental del plenario.

a) Mapa documental del compilado: dónde está cada soporte

Documento	Folios del compilado	Contenido esencial
Índice de pruebas y anexos de la demanda	Fl. 1	Enumera las diez pruebas aportadas por el actor
Acuerdo Municipal No. 009 de 2026 (acto demandado)	Fl. 3 a 9	Articulado aprobado
Prueba No. 02 — Proyecto de Acuerdo 011, versión de 295 páginas	Fl. 11 y ss.	Articulado, exposición de motivos e informe financiero
Informe financiero «Información financiera soporte solicitud cupo de endeudamiento»	Fl. 64 a 234 (y su duplicado Fl. 360 a 530)	69 páginas de análisis financiero de la Secretaría de Hacienda
Documento Técnico del proyecto semafórico	Fl. 276 a 285 (y su duplicado Fl. 572 a 581)	10 páginas de la Secretaría de Planeación / Dirección de Tránsito
Certificación de capacidad de endeudamiento y superávit primario	Fl. 286 (dupl. Fl. 582)	Suscrita por el Secretario de Hacienda el 16 de marzo de 2026
Certificación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo	Fl. 289 (dupl. Fl. 585)	Suscrita por el Secretario de Hacienda el 16 de marzo de 2026
Prueba No. 03 — Proyecto de Acuerdo 011, versión de 438 páginas	Fl. 307	Agrega el DTS de la Secretaría de Infraestructura firmado y el Acta CONFIS No. 011
Articulado y considerandos del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026	Fl. 308 a 312	Incluye la tabla de destinación por programas

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

Documento	Folios del compilado	Contenido esencial
Exposición de motivos	Fl. 313 a 327	Ocho capítulos, incluido el de destinación y programación de desembolsos
Certificación del Secretario de Planeación	Fl. 586 a 587	Inclusión de los programas en el Plan de Desarrollo, del 10 de marzo de 2026
Acta del CONFIS No. 011 del 16 de marzo de 2026	Fl. 588 a 600	13 páginas; concepto favorable
Certificación de Fitch Ratings Colombia S.A. SCV	Fl. 601 a 602	Del 21 de enero de 2026
Documento Técnico de Soporte de la Secretaría de Infraestructura (V03)	Fl. 603 a 731	143 páginas sobre los proyectos de movilidad
Ponencia e informe de comisión	Fl. 746 a 771	Trámite corporativo
Respuesta del Concejo al derecho de petición (Oficio 066)	Fl. 772 a 776	Certifica la integridad del expediente remitido
Prueba No. 07 — Providencias invocadas por el actor	Fl. 777 a 800	CE Sección Quinta; TA Santander; Juzgado de Aguachica
Acuerdo Municipal No. 006 de 2026	Fl. 802 a 810	Trámite de impedimentos y recusaciones
Prueba No. 10 — Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2024	Fl. 817 a 1021	Antecedente archivado, con Acta CONFIS No. 039 de 2024

Ahora bien, el artículo 279 N°1 citado exige demostrar tres aspectos:

i) la utilidad de las obras a financiar,
ii) la sujeción a los planes y programas de la administración municipal, y
iii) la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.

Es significativo advertir que legalmente se definió de manera expresa el contenido de ese estudio económico y no incluyó dentro de él el presupuesto detallado de las futuras obras. Si la intención hubiera sido exigir que el Concejo conociera el costo específico de cada obra antes de autorizar el empréstito, así lo habría establecido expresamente, como sí lo hizo respecto de la utilidad del proyecto, su articulación con la planeación municipal y la capacidad de atender el servicio de la deuda.

En consecuencia, la finalidad del estudio económico previsto en el numeral 1 del artículo 279 no consiste en estructurar técnicamente las obras que posteriormente serán contratadas, sino en suministrar al Concejo los elementos necesarios para evaluar la conveniencia de la operación de crédito desde la perspectiva del interés público, la planeación y la sostenibilidad fiscal del municipio (indicadores de capacidad de endeudamiento, superávit primario y Plan Financiero a diez años). Incorporar como requisito adicional el presupuesto de las futuras obras implica modificar el contenido del artículo 279 y adicionar una exigencia que el legislador no contempló.

¿Por qué legalmente no se exige presentar el presupuesto a un Concejo Municipal para obtener la autorización para celebrar un empréstito? La respuesta es sencilla: el mismo legislador considera compatible que esa discusión se dé en una etapa preliminar de la etapa precontractual, de donde la exigencia técnica no proviene de la estimación del valor total de los proyectos a financiar, sino de la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, su sostenibilidad fiscal a diez (10) años y el superávit primario. En el presente caso, sobre la viabilidad financiera del municipio de Bucaramanga para asumir estas obligaciones de crédito a largo plazo. Cabe resaltar que estos análisis que fueron debidamente presentados con el acuerdo municipal aquí demandado y respaldaron positivamente la iniciativa.

Además, que los Concejales no deban discutir sobre el presupuesto, un documento precontractual, de futuras obras a financiar para decidir si otorgan una autorización es coherente con su falta de competencia para definir las condiciones jurídicas y económicas de la contratación del municipio, algo que también expresé al momento de oponerme a la petición originaria de medida cautelar y que se ocultó en el Auto del 05 de agosto de 2026.

Dos documentos cumplen con esas exigencias, ambos se radicaron con el proyecto de acuerdo ante el Concejo Municipal y obran dentro del expediente judicial:

- “Documento técnico proyectos de inversión” del 19 de abril de 2026 elaborado por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, que es el que reprocha el Auto del 05 de agosto de 2026 por no contemplar el presupuesto, y
- “Información financiera soporte solicitud cupo de endeudamiento” de diciembre de 2025 elaborado por la Secretaría de Hacienda.

Estos documentos sí le dan el mínimo de justificación económica al proyecto que exige la ley, dentro de las cuales, se insiste, no está el presupuesto. Quiere esto decir que la premisa fáctica sobre la que se estructura el Auto del 05 de agosto de 2026 no se corresponde con la realidad, lo que muestra las falencias de su justificación externa como providencia judicial.

Al contrastar esos dos documentos con las tres exigencias del precitado artículo 279.1 se tiene que:

1) El primer documento desarrolla ampliamente la utilidad pública de la inversión cuya financiación se pretendía autorizar. Así, identifica el problema del sistema de semaforización que motiva la intervención, consistente en la persistencia de altos niveles de congestión vehicular, insuficiente control del tránsito, elevada siniestralidad vial, obsolescencia tecnológica de la red semafórica actual y la ausencia de un sistema inteligente de gestión del tránsito.
   Posteriormente expone los antecedentes del proyecto, la magnitud del problema, las causas que lo originan y los efectos que produce sobre la movilidad, la seguridad vial y la calidad de vida de la población. Enseguida define los objetivos generales y específicos de la inversión y describe la alternativa seleccionada, explicando que la modernización tecnológica de la red semafórica constituye la solución técnicamente más eficiente para disminuir la accidentalidad, optimizar la movilidad y fortalecer la gestión institucional del tránsito.
   Además, este documento sí consigna el valor del costo del proyecto de modernización de la red semafórica y lo disgrega por vigencia:
   > “VALOR VIGENCIA 2026: $75.149.011.759 Setenta y cinco mil ciento cuarenta y nueve millones once mil setecientos cincuenta y nueve pesos mcte.

VALOR VIGENCIA 2027: $40.223.149.753 Cuarenta mil doscientos veinte tres millones ciento cuarenta y nueve mil setecientos cincuenta y tres pesos mcte".

Todo ello demuestra que el documento cumple precisamente la finalidad prevista por el artículo 279: justificar la utilidad económica y social de la inversión que se financiaría con el empréstito. La utilidad de una obra no se acredita mediante la estimación de su costo, sino mediante la explicación de la necesidad pública que atiende, los beneficios que genera y las razones técnicas que justifican su ejecución.

2) Ese primer documento igualmente acredita la exigencia de la sujeción de la modernización de la red semafórica a los programas del Municipio de Bucaramanga. Desde su presentación se indica que constituye el soporte técnico de la información registrada en la Metodología General Ajustada (MGA) y desarrolla los elementos propios de la formulación del proyecto de inversión pública. Asimismo identifica el sector al que pertenece el proyecto, las políticas públicas que desarrolla y explica que la intervención responde a los instrumentos de planificación de movilidad y seguridad vial, así como a las metas institucionales relacionadas con el fortalecimiento de la movilidad y la seguridad vial del municipio.
   Además, en el documento de la Secretaría de Hacienda se explica que ambos proyectos están previstos en el Plan de Desarrollo 2024-2027, que es el aprobado en el Acuerdo 007 de 2024 que no fue derogado por la anulación de la elección del alcalde elegido popularmente en octubre de 2023.
   En consecuencia, el requisito relativo a la sujeción de las inversiones a los planes y programas de la administración municipal también fue plenamente satisfecho ante el Concejo Municipal de Bucaramanga.

3) Finalmente, el tercer componente exigido por el numeral primero del artículo 279 fue desarrollado en el documento elaborado por la Secretaría de Hacienda. Desde su presentación dicho documento explica que fue elaborado precisamente para soportar la solicitud del cupo de endeudamiento mediante el análisis de la situación financiera del Municipio, la formulación del plan financiero, la proyección de ingresos y gastos, el análisis de sostenibilidad de la deuda pública y la capacidad de endeudamiento de la entidad.
   Su estructura confirma esa finalidad, pues incorpora capítulos específicos sobre el plan financiero, la proyección del gasto, el servicio de la deuda pública, la sostenibilidad del endeudamiento, los indicadores de capacidad de endeudamiento y la proyección del servicio de la deuda para las vigencias futuras.
   Cabe resaltar que todo el análisis financiero desarrollado en este documento ya contenía los valores totales estimados por las Oficinas Gestoras de los proyectos a financiar con los recursos de crédito, esto es que el programa de modernización de la semaforización vale $115.372.161.512.

En este orden de ideas, es dable afirmar que el Auto del 05 de agosto de 2026 no logra su justificación externa pues no examinó si esos tres requisitos se encontraban acreditados. En su lugar, sustituyó el parámetro fijado por el legislador por uno completamente distinto: la existencia del presupuesto detallado de las futuras obras. Con ello, la providencia desplazó el contenido del artículo 279 hacia una exigencia propia de una etapa posterior del ciclo del proyecto, correspondiente a la estructuración y contratación de la obra pública. Dicho de otro modo, el *A Quo* no encontró incumplido ninguno de los requisitos que la ley exige para autorizar un empréstito; encontró ausente un requisito que la ley nunca estableció para esa decisión.

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

b) El único punto cierto del Auto: el casillero 12 del formato, pero sin las consecuencias aplicadas

El Municipio reconoce que el recuadro correspondiente al numeral «12. PRESUPUESTO» del formato aparece sin diligenciar (Fl. 284 / 580). Pero de ese hecho no se sigue, ni lógica ni jurídicamente, la conclusión del numeral 23 del Auto. Y ello por cuatro razones:

(i) El valor del proyecto sí está en el propio documento: en el numeral 1.3, en la primera página, expresado en cifras y en letras, y desagregado por vigencia. Un formato en el que el dato aparece en el campo «Valor total del proyecto» y no se repite en el campo «Presupuesto» adolece de una deficiencia de diligenciamiento, no de una ausencia de información.
(ii) El expediente del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026 no se agota en ese formato. El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 no exige que los costos fiscales consten en un formato interno de la Secretaría de Planeación: exige que se incluyan «en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas». Y allí están (acápite XIII de este escrito).
(iii) El mismo valor aparece, cuando menos, en otros seis lugares del expediente, tal como se demuestra en el cuadro siguiente.
(iv) Elevar un recuadro sin diligenciar a la categoría de vicio que justifica la suspensión de un acto administrativo de contenido presupuestal aprobado por una corporación de elección popular constituye un exceso ritual manifiesto, contrario al principio de prevalencia del derecho sustancial consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política.

En conclusión, el parámetro normativo explica por qué la premisa fáctica que sustenta la decisión no corresponde con la realidad del expediente. Los documentos exigidos por el artículo 279 sí fueron aportados y sí desarrollan el contenido que esa disposición prescribe. Lo único que no contienen es un elemento que el legislador nunca les exigió contener: el presupuesto detallado de las futuras obras. Precisamente por ello, la motivación del Auto se edifica sobre un supuesto jurídico y fáctico ajeno al régimen legal aplicable, lo que compromete la suficiencia de su justificación externa.

c) El valor de $115.372.161.512 aparece consignado y soportado en al menos siete lugares del expediente

El siguiente cuadro permite acreditar que la conclusión del *a quo* respecto de la falta de certeza sobre el valor del proyecto de modernización semafórico, no corresponde a una valoración integral del acervo probatorio del expediente, por lo cual, la conclusión del numeral 23 del Auto es improcedente, tal como se pasa a demostrar:

No.	Documento	Folio	Constancia
1	Documento Técnico Proyectos de Inversión, num. 1.3	Fl. 276 / 572	«VALOR TOTAL DEL PROYECTO: $115.372.161.512», desagregado en $75.149.011.759 (2026) y $40.223.149.753 (2027)
2	Informe financiero de la Secretaría de Hacienda, num. 4.6.2	Fl. 128 / 424	«cupo de endeudamiento por valor de $538.611.485.946 […] Construcción troncal Norte – Sur […] por valor de $423.239.324.434, Modernización de la red

No.	Documento	Folio	Constancia
			de semáforos por valor de $115.372.161.512»
3	Considerando 6 del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026	Fl. 310	Tabla de programas con el valor y su fuente (ICLD)
4	Artículo Segundo del proyecto de Acuerdo No. 011 de 2026	Fl. 311	Tabla de destinación: Troncal $423.239.324.434 e Iluminación semafórica $115.372.161.512; total $538.611.485.946
5	Exposición de motivos, capítulo VII	Fl. 326	Tabla de destinación y tabla de programación estimada de desembolsos por vigencia
6	Acta del CONFIS No. 011 del 16 de marzo de 2026	Fl. 593	Cuadro «DESEMBOLSOS – NUEVO ENDEUDAMIENTO»: «MODERNIZACIÓN RED SEMAFÓRICA 75.149.011.759 — 40.223.149.753 — 115.372.161.512»
7	Tabla E3.02 «Indicadores legales (Ley 358)», plantilla MFMP-MinHacienda	Fl. 130 / 324 y Fl. 596	Fila 4.1.4 «Valor del nuevo crédito a contratar – proyección de desembolsos»: 75.149 / 202.708 / 162.416 / 67.804 / 30.534 (millones)

Repárese en el dato del numeral 7 del anterior cuadro, que desvirtúa la tesis del auto recurrido: la primera anualidad de desembolso del nuevo crédito incorporada a la plantilla oficial del Ministerio de Hacienda para el cálculo de la capacidad legal de endeudamiento asciende a 75.149 millones de pesos, cifra que coincide, peso a peso, con el valor de la vigencia 2026 del proyecto de modernización semafórica ($75.149.011.759).

Vale decir: el componente semafórico no sólo fue valorado; fue el insumo con el que se calculó el primer año del indicador de endeudamiento. Esa planilla desvirtúa la tesis de la providencia recurrida.

5.4. La duda sobre la compatibilidad del cupo de endeudamiento con el Marco Fiscal a Mediano Plazo planteado en el Auto del 04 de agosto de 2026 es especulativa y no está soportada probatoriamente

En la página 27 dice el Auto del 05 de agosto de 2026 que conocer el valor de las obras futuras tiene varias implicaciones:

> “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”.

Valga resaltar que el *A Quo* plantea dudas sobre si el proyecto de modernizar la semaforización en Bucaramanga en un valor estimado en $115.372.161.512 afecta la estabilidad de las finanzas del Municipio de Bucaramanga; como si esa cifra no fuera un dato confiable y en consecuencia se desconociera la capacidad de endeudamiento o desbordara las necesidades reales; ese monto fuera información suficiente al Concejo de Bucaramanga y fuera desconocido el costo de ese proyecto; y hasta que fuera posible que la deuda desbordara el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Frente a eso, los dos documentos analizados en el ámbito económico reconocen que el monto del proyecto de semaforización es de $115.372.161.512 y no de otro valor. Así las cosas, el acto demandado desde que fue radicado ante el Concejo Municipal indicó que ese valor era el del proyecto de semaforización y la Secretaría de Hacienda explicó que era compatible con la capacidad máxima de endeudamiento y el marco fiscal a mediano plazo.

En efecto, el Documento Técnico de la Dirección de Tránsito identifica expresamente como valor total del proyecto la suma de $115.372.161.512, discriminando además los valores correspondientes a las vigencias 2026 y 2027; y el documento de la Secretaría de Hacienda sí parte de los proyectos de inversión que financiará el cupo de endeudamiento y desarrolla su viabilidad financiera. Es decir, la cifra de $115.372.161.512 sí es un dato estudiado.

En este contexto se resalta que el Auto del 05 de agosto de 2026 no respondió los argumentos concretos planteados por el Municipio de Bucaramanga sobre la capacidad de endeudamiento ni desvirtuó el análisis técnico contenido en el documento de la Secretaría de Hacienda que demuestra que el cupo de endeudamiento de $538.611.485.946 sí es compatible con la estabilidad macroeconómica del Municipio de Bucaramanga, el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por su importancia los transcribo en negrilla:

> "**La capacidad de endeudamiento de una entidad pública de conformidad con la ley 358 de 1997, representa una responsabilidad legal en cabeza de los administradores territoriales y sus potenciales prestamistas para realizar los cálculos correspondientes que permitan determinar si, por ejemplo, el Municipio de Bucaramanga puede acceder a recursos de crédito como fuente de financiación de proyectos estratégicos de su Plan Municipal de Desarrollo. Se exige que la estimación se realice para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias que serán objeto de contratación.**
> **El cálculo de estos indicadores se encuentra regulado por los lineamientos establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como por el Departamento Nacional de Planeación utilizando la herramienta establecida por estos entes reguladores en materia financiera a nivel nacional. Señora Juez, leo y leo, y no encuentro una demostración sobre su desconocimiento. Estos indicadores muestran que sí existe capacidad de endeudamiento, sí se cumplen con dos requisitos: solvencia en el 4% y la sostenibilidad en 29%.**
> **El servicio de la deuda que se contempla para el cálculo del indicador se presenta con la deuda desembolsada, deuda pendiente por desembolsar desprendidos de contratos de empréstito de vigencias anteriores y la programación del nuevo endeudamiento para las obras de impacto para la ciudad de Bucaramanga, incluidas en el Plan de Desarrollo actualmente vigente, que es otro que el contenido en el Acuerdo Municipal 007 de 2024 denominado "Bucaramanga avanza segura".**
> **Para evitar manipulaciones, el cálculo del indicador de Capacidad de Endeudamiento se debe realizar en el Formato de Minhacienda. Este indicador contempla el nuevo endeudamiento, el cual refleja la programación de**

desembolsos, con fuentes de financiación de ingresos corrientes de libre destinación.

A continuación, se explican estos dos indicadores, así:

- **Indicador de Solvencia**

Este indicador señala que la relación entre intereses y ahorro operacional no puede superar el 60%. El ahorro operacional se define como: Ingresos Corrientes – Gastos de Funcionamiento.

En el caso del Municipio de Bucaramanga, los resultados de los indicadores de solvencia se presentan así: vigencia 2025 refleja el 4%, la vigencia 2026 continúa en 4%, la vigencia 2027 lo refleja en 6%, 2028 se refleja en el 8%, 2029 presenta indicador del 9% y a partir de 2030 continua su disminución hacia adelante como lo muestra la tabla del indicador que se expondrá más adelante y que describe en forma anualizada estos indicadores.

- **Indicador de Sostenibilidad**

La Capacidad de Endeudamiento mide la relación entre el Saldo de la Deuda y los Ingresos Corrientes no debe superar el 100%; los cálculos de los indicadores contemplan la deuda desembolsada, lo pendiente por desembolsar y el nuevo endeudamiento a solicitar el Cupo de endeudamiento ante el Concejo Municipal para proyectos de obras de impacto contemplados en el Plan de Desarrollo 2024-2027.

En el caso del Municipio de Bucaramanga, el Indicador de Sostenibilidad para la vigencia 2025 se reflejó en 29%, y en la vigencia 2026 se sitúa en el 33%, para la vigencia de 2027 este indicador se proyecta con el 41%, y para los años de 2028 y 2029 se obtiene como indicador el 49%. Desde la vigencia de 2030 se observa disminución de este indicador, teniendo en cuenta su proceso de amortización a capital.

Es importante manifestar que el cálculo de este indicador de endeudamiento de sostenibilidad se realiza en el formato de la Capacidad de Endeudamiento, de la plantilla del Marco por el Ministerio de Hacienda para las vigencias de 2026- 2040. Este Indicador viabiliza el nuevo endeudamiento por valor de $538.611.485.946. De esta manera, este monto de nuevo endeudamiento es compatible con las metas del Marco fiscal de mediano plazo 2026-2036 y sostenible con las finanzas municipales.

Señora Juez, las matemáticas no se pueden manipular, lo que en parte explica que el demandante no se atreva a desvirtuar ese análisis técnico presupuestal a fin de demostrar que el endeudamiento analizado en el Acuerdo Municipal 009 de 2026 desconoce los lineamientos técnicos que regula la determinación de la capacidad de endeudamiento. Recuerdo que el artículo 231 del CPACA no permite a ningún juez administrativo decretar una medida cautelar por argumentos o normas no citadas como violadas en la demanda.

Sobre la metodología para el cálculo de los indicadores de endeudamiento en el artículo 1° la Ley 1483 de 2011 se contempla:

> **“Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencia futuras ordinarias y excepcionales, se descontaran de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada”.**

La capacidad de endeudamiento contemplada en la Ley 358 de 1997, continua vigente en su metodología de cálculo para determinar los resultados de los indicadores de endeudamiento. Pero el rango de amplitud de los indicadores de

Solvencia y Sostenibilidad, se calcula según lo establecido en el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, dejando sin vigencia el artículo 6° de la Ley 358 de 1997.
Ante el Concejo de Bucaramanga, la Alcaldía Municipal demostró que a partir de los indicadores de endeudamiento de solvencia y sostenibilidad, nuestro ente territorial sí se encuentra con plena capacidad de endeudamiento para atender servicio de deuda pública ya desembolsada, lo pendiente por desembolsar y el nuevo cupo de endeudamiento autorizado con el Acuerdo Municipal 009 de 2026 anteriormente descrito para los programas de impacto contemplados en el Plan de Desarrollo o Acuerdo Municipal 007 de 2024.
Adjunto a este memorial el Formato del Ministerio de Hacienda para demostrar que los cálculos de la deuda autorizadas en el acto acusado son veraces. Vendría muy bien abrir la etapa probatoria para escuchar a quienes lo elaboraron. Es una necesidad imperiosa para respetar el derecho de defensa de la Alcaldía de Bucaramanga.
Creo haber demostrado, señora Juez, que contrario a lo dicho por el demandante, si se llegan a presentar contingencias fiscales -que por demás nunca logra identificar- el Municipio de Bucaramanga podrá solventarlas al ser el Acuerdo Municipal 009 de 2026 respetuoso de las reglas que regulan el endeudamiento.
De nuevo señora Juez, quedan en evidencia las valoraciones subjetivas del demandante motivadas en discrepancias políticas, frente a una administración municipal responsable en el respeto a la normatividad presupuestal como es la de Bucaramanga".

Se pone de relieve que al contrastar los citados argumentos con el Auto del 05 de agosto de 2026 se encuentra que la providencia recurrida cambió el eje de la discusión y termina fundamentando la suspensión provisional en consideraciones relacionadas con la estructuración técnica de las obras que eventualmente se financiarán con el crédito, dejando sin respuesta la defensa planteada respecto de la legalidad y sostenibilidad de la operación de endeudamiento que son las que exige el artículo 279 del Decreto-Ley 1333 de 1986.

Los argumentos del Municipio de Bucaramanga no tuvieron el debido análisis en el auto recurrido, al no examinarse la metodología empleada por la Secretaría de Hacienda, no fueron confrontados los indicadores de solvencia y sostenibilidad, no se identifica error alguno en la aplicación de la Ley 358 de 1997 o de la Ley 2155 de 2021, ni se explica el por qué los cálculos financieros contenidos en el documento **"Información Financiera Soporte Solicitud Cupo de Endeudamiento"** serían equivocados o insuficientes. Tampoco se desvirtúa la conclusión de dicho documento según la cual el nuevo endeudamiento es compatible con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo y sostenible para las finanzas municipales.

Debe resaltarse que los derechos al debido proceso de la parte demandada, el deber de motivar las decisiones judiciales y las expectativas de la sociedad bumanguesa en el desarrollo de las obras por las cuales votó favorablemente en octubre de 2023 y en diciembre de 2025, exigen que se resuelvan de fondo dichos argumentos.

5.5. El valor de $115.372.161.512 del proyecto de modernización del Sistema Semafórico en Bucaramanga no es una cifra falsa sino real y concuerda con documentos precontractuales de la DTB

El Auto del 05 de agosto de 2026 sostiene el siguiente enunciado fáctico:

> 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
> (…)
> 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".

Hago notar que el *A Quo*, al no ver el presupuesto del proyecto de semaforización, concluyó que su costo fiscal era incierto, y que no se sabía si era una necesidad real. Tal conclusión, como puede apreciarse, fue errada y anticipada: lo primero, por creer, como se ha explicado, sin fundamento normativo, que el presupuesto es el documento técnico económico exigido para obtener de un Concejo Municipal la autorización para celebrar un empréstito; y también fue anticipada por no esperar a la etapa probatoria para así verificar si el valor de $115.372.161.512 informado oportunamente al Concejo Municipal y que fue técnicamente analizado por la Secretaría de Hacienda, era real o no.

De la lectura del memorial inicial de oposición a las medidas cautelares se encontrará que en varias ocasiones se señaló que las causales de nulidad de los actos administrativos se fundamentan necesariamente en hechos anteriores o concomitantes a su expedición. Por ende, no existe ninguna posibilidad que un acto administrativo se anule porque pueda ser ejecutado de manera irregular.

En este memorial reafirmo mi convicción en dicho axioma, pero ello no me impide brindar y acreditar documentos que demuestran que la DTB sí tiene un presupuesto del proyecto de semaforización y que ese valor no es distinto ni en un solo peso al que le fue informado por la administración dirigida por el Alcalde Cristian Fernando Portilla Pérez al Concejo Municipal de Bucaramanga. Hay pruebas que muestran que desde antes la ejecución de la autorización contenida en el acto demandado sigue escrupulosamente lo en él contenido. Es preciso resaltar que se pretendía aportar estas pruebas al momento de contestar la demanda, pero como en el momento en que radico este memorial aún está lejos de vencerse ese plazo, procedo a adjuntarlas a fin de que sean valoradas al resolver este recurso de apelación. Su análisis es necesario al haber ampliado el *A Quo* el objeto de la litis e involucrar en la controversia hechos que ocurrieron luego de la entrada en vigencia del acto demandado.

En efecto, el proyecto de modernización de la red semafórica, fue registrado el 27 de mayo de 2026 en el Banco de Proyectos del Municipio de Bucaramanga y cuenta a la fecha con Código BPIN 202600000014913:

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia



Departamento Nacional de Planeación

Datos básicos

MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DE LA RED SEMAFÓRICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD VIAL Y LA MOVILIDAD EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Impreso el 15/06/2026 4:00:04 p. m.

Datos básicos

01 - Datos básicos del proyecto

Nombre

Modernización tecnológica de la red semafórica para el fortalecimiento de la seguridad vial y la movilidad en el municipio de Bucaramanga

Tipología

A - PIIP - Bienes y Servicios

Código BPIN

202600000014913

Sector

Transporte

Es Proyecto Tipo: No

Fecha creación: 27/05/2026 11:39:03

Identificador: 1746513

Formulador Ciudadano: Yorguin Gomez Ortiz

Formulador Oficial : adriana guerrero buitrago

Y dicho proyecto cuenta con la desagregación de presupuesto especifico, como se puede observar a continuación:



Departamento Nacional de Planeación

Preparación / Cadena de valor

MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DE LA RED SEMAFÓRICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD VIAL Y LA MOVILIDAD EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Impreso el 15/06/2026 4:00:04 p. m.

Alternativa: IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA INTELIGENTE DE GESTION DE LA MOVILIDAD EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Cadena de valor de la alternativa

Costo total de la alternativa: $ 115.232.745.344,38

1 - Objetivo específico 1 **Costo:** $ 115.232.745.344,38

Implementar un sistema centralizado de gestión y control semafórico que permita el monitoreo y operación en tiempo real.

Producto	Actividad y/o Entregable
1.1 Infraestructura de transporte para la seguridad vial mejorada (Producto principal del proyecto) **Complemento:** **Medido a través de:** Metros lineales de vías con infraestructura para la seguridad vial **Cantidad:** 182.000,0000 **Costo:** $ 111.017.139.302,04 **Etapa:** Inversión **Localización:** **Número de Personas:** 618548 **Acumulativo o no:** No Acumulativo **Población Beneficiaria:** 618548	**1.1.1** EFECTUAR EL SUMINISTRO E INSTALACIÓN DEL SISTEMA INTELIGENTE DE LA RED SEMAFORICA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA **Costo:** $ 59.532.517.503,20 **Etapa:** Inversión
	1.1.2 ADECUAR, CONFIGURAR Y OPERAR EL CENTRO DE CONTROL **Costo:** $ 42.048.193.599,40 **Etapa:** Inversión
	1.1.3 REALIZAR SOPORTE Y MANTENIMIENTO PREVENTIVO DEL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN **Costo:** $ 1.067.637.480,00 **Etapa:** Inversión
	1.1.4 REALIZAR LA INTERVENTORIA A LA MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DE LA RED SEMAFÓRICA **Costo:** $ 8.368.790.719,44 **Etapa:** Inversión

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia



Departamento Nacional de Planeación

Preparación / Cadena de valor

MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DE LA RED SEMAFÓRICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD VIAL Y LA MOVILIDAD EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Impreso el 15/06/2026 4:00:04 p. m.

Producto	Actividad y/o Entregable
1.2 Documentos de estudios técnicos **Complemento:** **Medido a través de:** Número de documentos **Cantidad:** 1,0000 **Costo:** $ 4.215.606.042,34 **Etapa:** Inversión **Localización:** **Número de Personas:** 618548 **Acumulativo o no:** Acumulativo **Población Beneficiaria:** 618548	**1.2.1** REALIZAR DIAGNOSTICO, ESTUDIOS Y DISEÑOS DEL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN **Costo:** $ 3.897.821.554,78 **Etapa:** Inversión **1.2.2** INTERVENTORIA AL DIAGNOSTICO, ESTUDIOS Y DISEÑOS DEL SISTEMA DE SEMAFORIZACIÓN **Costo:** $ 317.784.487,56 **Etapa:** Inversión

En atención a que el *A Quo* se interesó por hechos relacionados con actuaciones administrativas que ocurrieron luego de expedido el acto que decidió suspender, me permito adjuntar a este memorial: i) documento “Horizonte Presupuesto del Proyecto”, que contiene los valores registrados en el Banco de Proyectos del Municipio de Bucaramanga y ii) el Presupuesto del Proyecto, que es el exigido por el Auto del 05 de agosto de 2026.

Esos documentos no fueron creados para fundamentar este recurso, existen con ocasión de la línea de tiempo que requiere el trámite de estos proyectos **¡Tienen fecha de aprobación del 20 de mayo de 2026!** No se allegaron al Concejo de Bucaramanga en razón a que, se insiste, no es un requisito para celebrar el contrato de empréstito y es un documento precontractual de una actuación futura a cargo del gobierno municipal de Bucaramanga.

De modo pues que el cupo de endeudamiento autorizado en el acto demandado para el proyecto de semaforización no corresponde a una cifra arbitraria o carente de soporte técnico, sino que proviene de un proceso previo de estructuración presupuestal del proyecto de inversión a cargo de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, reflejado en los documentos anexos, los cuales contienen la desagregación de actividades, cantidades, costos unitarios, estudios, interventoría, suministro, instalación, mantenimiento y operación necesarios para la modernización tecnológica de la red semafórica.

Estas pruebas desvirtúan en su totalidad los fundamentos del Auto del 05 de agosto de 2026, en razón a que **el costo que preocupó al *A Quo* no era incierto; estaba técnicamente estructurado y desagregado**, aunque esos documentos no hubieran sido remitidos al Concejo porque el artículo 279 del Decreto-Ley 1333 de 1986 no exige acompañar el presupuesto detallado de la futura contratación de obra al solicitar la autorización del empréstito.

Ahora bien, son varios los documentos de planeación que soportan lo que le preocupó al *Quo*, a saber:

i) Código BPIN y MGA
ii) Certificación expedida por la Secretaría de Planeación en la cual da concepto de viabilidad de los proyectos de conformidad al registro en la Plataforma Integrada de Inversión Pública -PIIP-

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

iii) **Documento técnico de proyectos de inversión** donde se pueden evidenciar; los datos básicos del proyecto, el problema central, los participantes, la población, objetivos del proyecto, la alternativa de solución, la justificación, los beneficios del proyecto, los beneficios del proyecto, la cadena de valor, los indicadores, el presupuesto (el cual va en documento anexo) y el cronograma de actividades.
iv) Cronograma de desarrollo del proyecto suscrita por el Director de Tránsito de Bucaramanga.
v) Horizonte presupuestal del proyecto.
vi) Evaluación de la viabilidad
vii) Localización específica del proyecto.
viii) Presupuesto discriminado por vigencias.

Dichos documentos se anexan a la presente solicitud, en aras de que se identifique a detalle el proyecto de modernización de red semafórica. Esos documentos impulsan la actuación precontractual para ejecutar los proyectos a ser financiados con operaciones de crédito, autorizadas para celebrar por el Concejo Municipal en el acto demandado.

5.6. Aunque la conformación del presupuesto del proyecto de modernización de la red semafórica compete a la DTB, que no es parte en este proceso, es necesario informar el origen de su valor

Con el propósito de brindar plena claridad y certeza sobre la forma en que fue determinado el presupuesto del proyecto de modernización de la red semafórica, se presenta a continuación una explicación detallada de cada una de las actividades registradas en la Metodología General Ajustada (MGA), de las fases que integran el ciclo del proyecto y de la metodología técnica empleada para la conformación de su valor. Esto permite conocer que el valor del proyecto no obedece a una estimación arbitraria ni improvisada, sino al resultado de un proceso técnico, desagregado, reproducible y sujeto a verificaciones sucesivas, cuyo objetivo último es asegurar el uso responsable y eficiente de los recursos públicos.

a) Existencia del proyecto

El proyecto se encuentra registrado en la Metodología General Ajustada del Departamento Nacional de Planeación bajo el identificador 1746513, en el sector Transporte, y cuenta con un presupuesto detallado elaborado por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga. Tales instrumentos permiten apreciar que la determinación del valor obedeció a un ejercicio técnico riguroso, soportado en el inventario de la infraestructura existente, en análisis de precios unitarios y en catálogos oficiales de referencia.

b) Forma en que fue determinado el valor del proyecto

En la fase de formulación, el valor del proyecto fue estimado mediante el método de estimación paramétrica, que es el técnicamente apropiado para dicha etapa. A partir del inventario individual de las ciento ochenta y dos (182) intersecciones semaforizadas del municipio, debidamente georreferenciadas y caracterizadas en cuanto a su estado técnico y operacional, fueron aplicados estándares de costo por intersección, de manera que cada cantidad resulta reproducible a partir del número de intersecciones y del estándar respectivo.

Dicha estimación se encuentra desarrollada y soportada en el presupuesto detallado, en el cual el valor del proyecto fue construido de manera desagregada a través de los siguientes elementos técnicos:

- Un inventario georreferenciado de las 182 intersecciones, con registro de su ubicación, su estado de funcionamiento y las condiciones de su estructura, módulos, gabinetes y controladores;
- Cuarenta y nueve (49) análisis de precios unitarios (apu), en los que cada ítem compuesto del proyecto —controladores, semáforos, postes, cableado, equipos de detección, plataformas de gestión y demás— es descompuesto en sus insumos, cantidades y rendimientos;
- La aplicación del catálogo oficial de precios de la alcaldía de Bucaramanga para la vigencia 2026, así como de un catálogo específico de componentes de sistemas inteligentes de transporte, como fuentes objetivas de precios de referencia;
- La aplicación de los factores de administración y utilidad y de las cargas legales y tributarias que corresponden a este tipo de proyectos (entre ellas las estampillas, las pólizas y el impuesto sobre las ventas), conforme a la normatividad aplicable; y
- Una organización del gasto por capítulos, fases, zonas geográficas y cronograma de ejecución, que permite verificar la coherencia entre las actividades, sus tiempos y sus valores.

De esta manera, el valor del proyecto no proviene de una cifra global e indeterminada, sino de la suma ordenada de componentes técnicamente identificados, cada uno de ellos con su respectivo análisis de precio y su fuente de referencia.

c) Distinción entre el valor autorizado y el valor registrado: dos instrumentos de naturaleza jurídica diversa

Conviene precisar que el valor registrado en la Metodología General Ajustada corresponde al costo evaluado de la alternativa seleccionada, que asciende a $115.232.745.344,38, mientras que el monto autorizado por la corporación corresponde a un cupo máximo de endeudamiento.

La única exigencia que el ordenamiento impone en la relación entre ambos instrumentos es que el costo evaluado no supere el cupo autorizado, condición que en el presente caso se cumple con holgura, pues el costo evaluado se sitúa por debajo del monto autorizado. La autorización, por tanto, no fue excedida.

Esta distinción resulta relevante porque evidencia que la eventual diferencia entre uno y otro valor no constituye una inconsistencia, sino la consecuencia natural de que se trate de dos instrumentos con finalidades distintas: el primero fija un límite de endeudamiento, en tanto que el segundo registra el costo técnicamente evaluado del proyecto, susceptible de afinamiento en las fases posteriores.

d) El ciclo de maduración del proyecto y el repaso de los valores

Debe destacarse que el presupuesto así estimado no constituye un valor definitivo ni compromete suma alguna. Conforme al ciclo de maduración de los proyectos de inversión pública, los valores serán objeto de repaso, verificación y ajuste en las fases posteriores de manera especial en la actividad de diagnóstico, estudios y diseños.

El propio ordenamiento así lo contempla, al situar la fijación del presupuesto oficial y de las cantidades definitivas en los estudios y documentos previos, y al reconocer que los proyectos de infraestructura transitan por fases sucesivas con niveles de precisión progresivamente mayores. De este modo, ningún recurso será comprometido sobre cifras que no hayan sido previamente confirmadas.

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

A lo anterior se añade que, tratándose de infraestructura orientada a la seguridad vial y a la movilidad, el legislador reconoció de manera expresa que los proyectos maduran por fases sucesivas con niveles de precisión crecientes. El artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 distingue la fase de prefactibilidad (prediseño aproximado y evaluación económica preliminar), la fase de factibilidad (diseño del proyecto y evaluación económica final) y la fase de estudios y diseños definitivos (diseños detallados, geométricos y de estructuras). Y el artículo 16 de la misma ley admite que el proceso de selección se abra cuando se cuente, como mínimo, con estudios de ingeniería en etapa de factibilidad, de modo que los diseños definitivos pueden completarse dentro del propio ciclo de maduración. La ley, por tanto, no solo permite, sino que ordena, que la precisión del proyecto se alcance de manera progresiva.

De lo expuesto se desprende que exigir los estudios y diseños definitivos como condición de la autorización del empréstito significaría anticipar una exigencia que la ley ubica en una fase posterior, e imponer la elaboración exhaustiva del diseño de una obra que aún no cuenta con financiación autorizada, lo que resultaría contrario a la lógica de maduración adoptada por el legislador y a los principios de economía y planeación. Y, sobre todo, no se trata de que tales estudios no vayan a realizarse: el propio proyecto los contempla, los presupuesta y los programa como su primera fase la actividad de diagnóstico, estudios y diseños ya descrita. La secuencia reglada es, en definitiva, una garantía y no un riesgo, pues asegura que ningún recurso se comprometa sobre valores no verificados y que el diseño definitivo responda a las condiciones actuales del terreno.

e) Estructura del proyecto

El proyecto se encuentra estructurado, en la Metodología General Ajustada, en un (1) objetivo específico, dos (2) productos y seis (6) actividades. A su vez, el presupuesto detallado organiza la ejecución en cinco (5) capítulos y cuatro (4) fases, sobre tres (3) zonas geográficas que agrupan las 182 intersecciones. La correspondencia entre ambas estructuras es plena, como se ilustra más adelante. La distribución de valores por actividad es la siguiente:

Actividad (estructura MGA)	Valor evaluado
Producto 1.1 — Infraestructura de transporte para la seguridad vial mejorada	**111.017.139.302,04**
1.1.1. Suministro e instalación del sistema inteligente de la red semafórica	59.532.517.503,20
1.1.2. Adecuación, configuración y operación del centro de control	42.048.193.599,40
1.1.3. Soporte y mantenimiento preventivo del sistema de semaforización	1.067.637.480,00
1.1.4. Interventoría a la modernización tecnológica de la red semafórica	8.368.790.719,44
Producto 1.2 — Documentos de estudios técnicos	**4.215.606.042,34**
1.2.1. Diagnóstico, estudios y diseños del sistema de semaforización	3.897.821.554,78
1.2.2. Interventoría al diagnóstico, estudios y diseños	317.784.487,56
COSTO TOTAL EVALUADO DE LA ALTERNATIVA (MGA)	**115.232.745.344,38**

La correspondencia entre las fases y los capítulos del presupuesto detallado y las actividades de la Metodología General Ajustada se resume así:

Fase / Capítulo	Objeto	Correspondencia MGA
Fase I — Cap. 1	Estudios y diseños	Producto 1.2 (1.2.1 y 1.2.2)

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

Fase II — Cap. 2	Suministro e instalación semafórica (3 zonas)	Actividad 1.1.1
Fase II — Cap. 3	Adecuación y operación del Centro de Control	Actividad 1.1.2
Fase III — Cap. 4	Soporte y mantenimiento preventivo	Actividad 1.1.3
Fase IV — Cap. 5	Interventoría (transversal, 14 meses)	Actividades 1.1.4 y 1.2.2

f) Detalle de cada actividad y de su respectiva fase Producto 1.1 — Infraestructura de transporte para la seguridad vial mejorada

Este producto constituye el componente principal del proyecto y comprende la modernización física y tecnológica de las 182 intersecciones semaforizadas, así como la infraestructura de gestión que permitirá su operación centralizada. Su valor fue conformado por la suma de las cuatro actividades que se describen a continuación.

1.1.1 Suministro e instalación del sistema inteligente de la red semafórica 59.532.517.503,20

Esta actividad comprende la adquisición y la instalación de los equipos que integran la red semafórica inteligente en las 182 intersecciones, organizadas para su ejecución en tres zonas geográficas (Sur, con 61 intersecciones; Oriental, con 61 intersecciones; y Noroccidental, con 60 intersecciones). Cada zona fue presupuestada de manera independiente e incluye la mano de obra, los materiales y los costos indirectos correspondientes.

Entre los componentes que integran esta actividad se encuentran, de manera enunciativa, los controladores semafóricos inteligentes, los semáforos vehiculares y peatonales de tecnología LED, los postes y mástiles metálicos, el cableado y las canalizaciones, los sistemas de puesta a tierra y protección eléctrica, y los elementos de accesibilidad peatonal, tales como pulsadores con confirmación y módulos sonoros. El valor de cada uno de estos componentes fue determinado mediante su respectivo análisis de precios unitarios. La actividad se ejecuta en la etapa de inversión, y sus cantidades definitivas serán confirmadas en la fase de estudios y diseños.

1.1.2 Adecuación, configuración y operación del centro de control 42.048.193.599,40

Esta actividad comprende la adecuación, la configuración y la puesta en operación del Centro de Operaciones Inteligente, desde el cual se centraliza el monitoreo y la gestión de la red en tiempo real. Su valor fue distribuido en dos periodos, reflejando la naturaleza progresiva de su implementación y puesta en marcha, y agrupa un conjunto amplio de componentes técnicamente definidos, entre los cuales se destacan:

- La plataforma centralizada de gestión y control semafórico, con capacidad para administrar la totalidad de los controladores de la ciudad y para operar en tráfico actuado y coordinado;
- Los sistemas de procesamiento de información y de apoyo a la detección electrónica y a la fiscalización del tránsito, incluida una solución de recepción de reportes ciudadanos conforme a la normatividad del ministerio de transporte;
- La infraestructura tecnológica de soporte: servidores de alto desempeño, equipos de conmutación y seguridad de red (switches y firewall), red estructurada, sistemas de respaldo de energía y de respaldo de datos en nube;

- La dotación de la sala de control: video wall, pantallas, sistema de videovigilancia, control de acceso, detección de incendios, climatización de precisión y mobiliario institucional; y
- Los dispositivos en vía asociados a la gestión inteligente del tránsito: equipos de detección vehicular con y sin medición de velocidad, dispositivos de detección de estacionamiento irregular, paneles de mensajería variable y estaciones de monitoreo ambiental.

Como en el caso anterior, cada uno de estos componentes cuenta con su análisis de precios unitarios y con una descripción técnica detallada de sus especificaciones mínimas, lo que permite verificar la razonabilidad de su valoración.

1.1.3 Soporte y mantenimiento preventivo del sistema de semaforización 1.067.637.480,00

Esta actividad comprende el soporte técnico y el mantenimiento preventivo necesarios para asegurar la disponibilidad y el correcto funcionamiento del sistema una vez implementado, mediante cuadrillas de mantenimiento dotadas de personal, vehículos, equipos, herramientas y repuestos menores. Se ejecuta en el periodo posterior a la instalación, de conformidad con su naturaleza.

1.1.4 Interventoría a la modernización tecnológica de la red semafórica 8.368.790.719,44

Esta actividad comprende la vigilancia y el control técnico, administrativo y financiero de la ejecución de la modernización, con el fin de verificar el cumplimiento de las especificaciones y de los estándares previstos. La interventoría tiene un carácter transversal, en cuanto acompaña la totalidad del periodo de ejecución del proyecto, y su valor fue distribuido en dos periodos, en concordancia con el desarrollo de las obras y suministros objeto de seguimiento.

Producto 1.2 — Documentos de estudios técnicos

Este producto agrupa la elaboración de los documentos técnicos que soportan y precisan la ejecución del proyecto. En él se encuentra, precisamente, la fase destinada a la verificación de los valores del proyecto, motivo por el cual se le dedica una consideración especial.

1.2.1. Diagnóstico, estudios y diseños del sistema de semaforización 3.897.821.554,78

Esta actividad merece una consideración especial, pues constituye la fase en la que los valores del proyecto serán repasados, verificados y ajustados. En efecto, esta fase —a cargo de un equipo interdisciplinario de profesionales especializados en tránsito y transporte, seguridad vial, ingeniería eléctrica, sistemas, diseño estructural y gestión ambiental— tiene por objeto la elaboración de los estudios y diseños definitivos del sistema, y comprende, entre otras, las siguientes actuaciones:

- El inventario semafórico y de infraestructura por intersección y el diagnóstico operacional de la red existente;
- El levantamiento topográfico y la georreferenciación, así como la revisión de las redes existentes;
- Los estudios de tránsito y de seguridad vial, los aforos vehiculares y peatonales, el análisis de siniestralidad y la caracterización de la demanda de transporte público; y

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

- El diseño de ingeniería de tráfico, el plan de semaforización por intersección y el diseño de detección y sensorización.

Es en el marco de estos estudios y diseños donde las cantidades estimadas de manera paramétrica en la fase de formulación serán confrontadas con verificaciones en terreno, con especificaciones técnicas definitivas y con estudios de mercado, de modo que los precios y las cantidades queden establecidos de forma precisa con anterioridad a cualquier contratación. Con ello se ofrece al Despacho plena tranquilidad en el sentido de que el valor registrado no es una cifra definitiva ni comprometida, sino una estimación de referencia que será sometida, en esta misma fase, a un repaso técnico riguroso, intersección por intersección, sin que se comprometa recurso alguno sobre valores que no hayan sido previamente confirmados. De este modo, cualquier ajuste que resulte de los estudios y diseños se producirá dentro de la fase prevista para ello y con la debida rigurosidad técnica, y no de manera improvisada.

1.2.2 Interventoría al diagnóstico, estudios y diseños 317.784.487,56

Esta actividad comprende la vigilancia y el control técnico sobre la elaboración del diagnóstico, los estudios y los diseños, a fin de garantizar que la verificación y el ajuste de los valores se realicen con el rigor, la independencia y la calidad debidos.

g) La conformación técnica del precio: análisis de precios unitarios y catálogos de referencia

La objetividad de la determinación del presupuesto se apoya en dos instrumentos que conviene destacar. En primer lugar, cada ítem compuesto del proyecto cuenta con un análisis de precios unitarios en el que se descomponen los materiales, la mano de obra, los equipos y los rendimientos, de manera que el precio no se afirma, sino que se calcula y se justifica. En segundo lugar, los precios de referencia provienen de fuentes verificables: el catálogo oficial de precios de la Alcaldía de Bucaramanga para la vigencia 2026 y un catálogo específico de componentes de Sistemas Inteligentes de Transporte así como de cotizaciones de diferentes actores del mercado.

A ello se suman los factores de administración y utilidad y las cargas legales y tributarias propias de este tipo de contratación, aplicados conforme a la normatividad vigente. La conjunción de estos elementos permite afirmar que el valor del proyecto es reproducible y auditable, y no el producto de una apreciación subjetiva.

h) Cronograma y fases de ejecución

La ejecución del proyecto fue programada a lo largo de catorce (14) meses, organizados en cuatro fases: la Fase I, de estudios y diseños; la Fase II, de suministro e instalación semafórica y de adecuación del Centro de Control; la Fase III, de soporte y mantenimiento preventivo; y la Fase IV, de interventoría, la cual tiene un carácter transversal a todo el periodo de ejecución. Los tiempos previstos guardan coherencia con la naturaleza de cada actividad y confirman que el proyecto fue concebido de manera secuencial y ordenada, y no como un desembolso único e indeterminado.

Con lo dicho previamente, se puede concluir que el presupuesto del proyecto fue construido de manera desagregada, actividad por actividad y componente por componente, a partir de un inventario georreferenciado de las 182 intersecciones, de análisis de precios unitarios y de catálogos oficiales de referencia; su valor total evaluado se sitúa por debajo del cupo de

endeudamiento autorizado; y su determinación definitiva se encuentra sujeta a una fase específica de diagnóstico, estudios y diseños en la que los valores serán repasados y verificados, intersección por intersección, antes de comprometer recurso alguno. Con fundamento en lo anterior, se ofrece al Honorable Despacho la certeza de que la determinación del presupuesto obedeció a un proceso técnico, gradual, ordenado y controlado, ajeno a cualquier improvisación, y orientado en todo momento a la protección del interés público y al uso responsable de los recursos.

Hay razones suficientes para desvirtuar las consideraciones que llevaron a decretar la suspensión provisional del acto demandado.

5.7. La debida planeación respecto a la materialización de la inversión de los recursos obtenidos con ocasión a la celebración de uno o varios contratos de crédito público contemplan tres etapas, completamente independientes una de la otra, tanto en sus requisitos jurídicos como en sus formalidades; i) la autorización para la celebración del empréstito, ii) La celebración del contrato de empréstito, iii) La contratación de las obras públicas que se financian con los recursos de crédito público.

Como se manifestó previamente, cada etapa demanda requisitos completamente independientes, los cuales vale la pena desagregar de la siguiente manera;

(i) De la autorización para la celebración de los contratos de crédito público

Sea lo primero anotar que esta se circunscribe a la autorización que el Concejo municipal otorga al alcalde para que de manera posterior celebre contratos de empréstito y cuyos efectos se materializan en un Acuerdo Municipal. Frente al régimen jurídico este se sustenta en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución el cual fija la competencia en los concejos municipal para autorizar al alcalde a celebrar contratos. Así mismo, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012 ordena a los concejos reglamentar la autorización de los alcaldes para contratar y específicamente en lo relacionado con la contratación de empréstitos.

Por otra parte, la Ley 358 de 1997 prevé como requisitos de dicha autorización los indicadores de solvencia y sostenibilidad. Su artículo 2 presume capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación no superan el cuarenta por ciento del ahorro operacional, y establece que las operaciones se destinarán únicamente a financiar gastos de inversión, salvo las excepciones legales. La Ley 819 de 2003 incorpora las exigencias de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sostenibilidad de la deuda y calificación de capacidad de pago.

Ahora bien, los artículos 276 a 279 del Decreto Ley 1333 de 1986 establecen las reglas especiales en materia de celebración de empréstitos en el orden territorial. En lo concerniente a los requisitos se tiene que:

- El cumplimiento de los indicadores y requisitos exigidos para las operaciones de crédito público. De conformidad con la Ley 358 de 1997, modificada por el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, y en la Ley 819 de 2003**. Lo cual está consignado en el Acta de CONFIS No. 011 del 16 de marzo de 2026, que obra en el Proyecto de Acuerdo.**
- El cumplimiento de los indicadores de capacidad de endeudamiento establecidos en la Ley 358 de 1997 y el indicador de superávit primario. Que el monto, plazo y condiciones proyectadas se ajustan a las metas plurianuales definidas en el Marco

Fiscal de Mediano Plazo de la entidad. **Lo cual consta en certificación expedida por la Secretaria de Hacienda, en la cual se evidencia que el cupo de endeudamiento no compromete la estabilidad fiscal del municipio.**

- Que el costo de inversión estimado de los programas se desagrega en dos proyectos de inversión, individualmente **identificados**, así;

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	

- Que el Consejo Municipal de Política Fiscal CONFIS, tal y como está consignado en Acta No. 011 del 16 de marzo de 2026 emitió concepto FAVORABLE para presentar ante el Concejo solicitud de autorización para la celebración de operaciones de crédito público por valor de QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS ONCE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($538.611.485.946)
- Además de ello, se cuenta con la Calificación Fitch Ratings a través de carta de confirmación del 21 de enero de 2026 donde constan las calificaciones crediticias nacionales de largo y corto plazo del Municipio de Bucaramanga en ÁAA (col) y ´F1+(col) con perspectiva ESTABLECE, incluyendo un escenario de endeudamiento hasta por SETECIENTOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE ($700.000.000.000)

Como puede evidenciar, el Acuerdo No. 009 de 2026 cuenta con todos los requisitos que respaldan su legalidad y es por ello que, como se esbozó ampliamente en la argumentación del presente escrito, no se observa en el marco legal aplicable los requisitos impuestos por el *A Quo* y frente a los cuales las pretensiones de la parte actora, contarán con apariencia de buen derecho.

(ii) más tarde se celebran uno o varios contratos de empréstitos, lo que se formaliza con la celebración de contratos estatales

Ellos están detallados de manera específica en el artículo 279 del Decreto Ley 133 de 1986. Como puede observarse, ni siquiera para la celebración del contrato de empréstito se requieren documentos técnicos que soporten el valor de la autorización. Ahora mucho menos, para la etapa previa, la cual es objeto de debate del presente recurso.

(iii) por último, se formula la etapa precontractual de aquellos proyectos que se financien en parte o en su totalidad con la totalidad de los recursos derivados de los contratos de empréstito. Etapa que culmina con la celebración de los respectivos contratos de obra, según sea el caso

Se evidencia que los proyectos que serán respaldados por los recursos de crédito son proyectos de infraestructura, por ende, su marco normativo está sustentado en la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y la Ley 1682 de 2013. En ese sentido, los artículos 12 y 25 de la Ley 80 de 1993, así como el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, exigen que, previamente a la apertura de un proceso de selección, se elaboren estudios, diseños y proyectos requeridos, así como los pliegos de condiciones.

Para efectos de los proyectos de infraestructura de transporte, el artículo 16 de la Ley 1682 de 2013 de manera específica obliga a la apertura de un proceso de contratación cuando se cuenten con los estudios de ingeniería en etapa de factibilidad.

Lo anterior, nos lleva a establecer que la desagregación de presupuesto en la forma como lo está interpretando el *A Quo* es un presupuesto que se requiere en la etapa precontractual de los proyectos de infraestructura, **no en la etapa de autorización para la celebración de contratos de empréstito.**

5.8. La medida cautelar no es necesaria: antes de notificarse la medida cautelar el Municipio de Bucaramanga celebró el contrato de empréstito por el monto de $445.381.379.707, que permite financiar al menos el proyecto de la Troncal Norte Sur

En Auto del 18 de julio de 2002[4] la Sección Tercera del Consejo de Estado manifestó que en el evento en que un acto administrativo, cuya suspensión provisional se pretende, ya se ha materializado o ejecutado, la medida cautelar resulta improcedente por carecer de objeto, en razón a que el acto se ha cumplido, por haberse generado sus efectos.

Por otra parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado en Auto del 27 de enero de 2005 señaló[5]:

> "(…) la decisión de suspensión provisional no permite retrotraer situaciones al estado inicial, efectos que solo son propios de la sentencia anulatoria, de tal manera que, si el acto en relación con el cual se pretende la suspensión de sus efectos, ya los produjo, la figura resulta improcedente, a menos que se trate de efectos prolongados en el tiempo, esto es, que se van dando de manera sucesiva.
> Los efectos del acto de adjudicación de un contrato, es uno solo: la suscripción del contrato. Después de celebrado el contrato, los efectos del acto de adjudicación se habrán agotado, y entonces mal puede decretarse la suspensión provisional, dado que esta figura solo permite atajar los efectos que no se han producido, para suspenderlo".

Esta tesis fue reiterada en Auto del 07 de febrero de 2007[6] al explicar que si los efectos del acto administrativo se han cumplido carece de objeto y sentido la medida cautelar. Y en Auto del 02 de septiembre de 2013[7]:

> "… la jurisprudencia de esta Sección ha señalado que deberá revisarse si los efectos del acto administrativo cuya suspensión se pretende no se han materializado, pues de lo contrario la procedencia de la medida cautelar carecería de objeto y de sentido, ya que el acto se habría cumplido y generado la totalidad de sus efectos"

En ese sentido, se puede evidenciar que en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado se establece como requisito para la suspensión provisional del acto, que este esté produciendo efectos jurídicos, de tal manera que si este ya los produjo la medida cautelar se tornaría improcedente.

---

[4] Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Auto del 18 de julio de 2002. Rad.: 27001-23-31-000-2001-00013-01 (22477). Partes: Rodolfo Gómez Raigoza Vs. Lotería del Chocó y otros.
[5] Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. Auto del 27 de enero de 2005. Rad.: 05001-23-31-000-2003-04298-01 (27997). Partes: Pase Express y Cia Ltda.
[6] Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Auto del 07 de marzo de 2007. Rad.: 11001-03-26-000-2006-00057 (33214). Partes: Excursiones Roberto Lamaitre Sucesores y CIA. S. en C.Vs. INCODER
[7] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. C.P.: Hernán Andrade Rincón. Auto del 02 de septiembre de 2013. Rad.: 25000-23-31-000-2011-00469-01(44426). Partes: Ingenieros Constructores Gayco S.A. Vs. INVIAS

Estos pronunciamientos, en los términos hablados por el Auto del 05 de agosto de 2026 se relacionan con la necesidad o *periculum in mora*, requisito sin el cual no procede alguna medida cautelar. En este sentido, frente a un acto administrativo que fue ejecutado, su suspensión provisional no resulta ser necesaria. En reciente Auto del 09 de julio de 2026[8] lo volvió a explicar:

> "25. La suspensión provisional no tiene por finalidad retrotraer actuaciones ya cumplidas ni anticipar los efectos propios de una eventual sentencia anulatoria, sino impedir, de manera transitoria, que el acto acusado continúe produciendo consecuencias jurídicas suspendibles, por ello, la medida solicitada carece de objeto al no subsistir efectos actuales sobre los cuales pueda recaer válidamente una orden cautelar.
> 26. En consecuencia, resulta innecesario abordar el análisis de los demás requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA, pues la ausencia de efectos actualmente suspendibles constituye razón suficiente para negar la cautela deprecada".

Pues bien, en el caso que nos ocupa se tiene que el día cuatro (04) de agosto de 2026 el Municipio de Bucaramanga, por intermedio de su Secretaria de Hacienda, al amparo de las facultades previstas en el Decreto 0041 de 2025, suscribió con el Banco de Occidente "Contrato de Empréstito de deuda pública interna y pignoración de rentas" por la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SIETE PESOS M/CTE ($445.381.379.707).

Debo recordar que el proyecto de la Troncal Norte-Sur vale $423.239.324.434, de donde es posible desembolsar este monto para, al menos ejecutar este proyecto, el cual, se insiste, el mismo Auto del 05 de agosto de 2026 no encontró alguna irregularidad que permitiera sustentar la medida cautelar decretada. Es decir, la autorización dada por el Concejo Municipal de Bucaramanga para financiar ese proyecto ya se ejecutó.

Dicho contrato fue celebrado en cumplimiento de las disposiciones legales previstas en la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, el artículo 6 del Decreto 1575 de 202, el cual modifica el artículo 2.2.1.2.1.6 de la Sección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro Decreto 1068 de 2015, el Decreto 1222 y 1333 de 1986, la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y el Acuerdo 009 de 2026.

El Municipio de Bucaramanga, para la fecha de la celebración del contrato de crédito público ya había cumplido a cabalidad con los requisitos previstos en el artículo 279 del Decreto Ley 1333 de 1986[9]. Como se observa, uno de los requisitos previstos para la celebración de dicho contrato es el del contar con la **autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal,** la cual para el presente caso obra en el Acuerdo 009 de 2026. En ese

---

[8] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. C.P.: José Roberto Sáchica Méndez. Auto del 09 de julio de 2026. Rad.: 76001-23-33-000-2025-00363-01 (74.265). Partes: Carlos Andrés Leyva Bernal y otros Vs. Empresa de Transporte Masivo de Cali - Metro Cali S.A. y otro

[9] Se insiste en que son "i) Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer, ii). Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal iii). Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquélla no existiere sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto. Iv) Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente v) Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas. (…)"

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

orden de ideas, para los efectos de la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SIETE PESOS M/CTE ($445.381.379.707) se tiene que los efectos del Acuerdo Municipal ya produjeron los efectos jurídicos y que estos se agotaron con la celebración del contrato de empréstito.

En ese orden de ideas, señor Magistrado, para el caso que nos ocupa se configuran los supuestos jurídicos señalados en la jurisprudencia del Consejo de Estado frente a la imposibilidad de que se retrotraigan los efectos de suspensión provisional de un acto que ya produjo los efectos jurídicos. En consecuencia, la suspensión provisional, por lo menos en lo correspondiente a la autorización para celebración de empréstitos por valor de CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SIETE PESOS M/CTE ($445.381.379.707), se torna nugatoria, toda vez que como se indicó, ya se celebró el día cuatro (04) de agosto de 2026 contrato de empréstito de deuda pública interna con el Banco de Occidente de manera previa al decreto de la medida cautelar mediante Auto fechado el cinco (05) de agosto de 2026.

5.9. Mantener la medida cautelar es desproporcionado I: frente al proyecto de semaforización

En su acápite 2.4 el Auto del 05 de agosto de 2026 dijo:

> «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 *A Quo* identifica la existencia de dos riesgos:

> "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".

Debe señalarse que no se comparten tales enunciados, en tanto que anexos al proyecto de acuerdo municipal, se demuestra que la información echada de menos sí existe y los cálculos sí se hicieron. Se demuestra a continuación, elemento por elemento.

a) La programación de desembolsos del nuevo crédito, por vigencia y por proyecto

El capítulo VII de la exposición de motivos, titulado «DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DEL CRÉDITO Y SU PROGRAMACIÓN ESTIMADA DE DESEMBOLSO» (Fl. 326), contiene el siguiente cuadro:

Proyecto	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Troncal Norte Sur	—	162.484.970.321	162.415.766.382	67.803.683.279	30.534.904.452	423.239.324.434
Modernización red semáforos	75.149.011.759	40.223.149.753	—	—	—	115.372.161.512

Proyecto	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Total por vigencia	75.149.011.759	202.708.120.074	162.415.766.382	67.803.683.279	30.534.904.452	538.611.485.946

Este cuadro es la respuesta directa al reproche del *a quo*. No hay un monto global e indeterminado: hay una senda de desembolsos, proyecto por proyecto y año por año, cuya suma coincide exactamente con el cupo autorizado.

b) Las condiciones financieras con las que se modeló la operación

El Acta del CONFIS No. 011 del 16 de marzo de 2026 consigna las condiciones financieras aplicadas a cada desembolso (Fl. 593):

> «Cada desembolso se proyecta con las siguientes condiciones: TASA: IBR 13 % — PUNTOS ADICIONALES: 3 % — PERIODO DE GRACIA: 24 MESES [2 AÑOS] — PERIODO DE AMORTIZACIÓN: 96 MESES [8 AÑOS] — PLAZO TOTAL: 120 MESES [10 AÑOS]»

Y el mismo documento registra los indicadores de mercado tomados como referencia a marzo de 2026 (IBR y DTF), así como la explicación del supuesto de tasa, que el Secretario de Hacienda expuso ante los miembros del CONFIS al responder la pregunta formulada por la delegada del Alcalde en materia económica (Fl. 598):

> «Actualmente la tasa de interés fijada por el Banco de la República está al 10,25 %, sin embargo, se espera que a final de año como medida preventiva de inflación, esta suba a 13 %, es por esta razón que siendo cautelosos y responsables con las finanzas municipales, este crédito tiene una proyección de este 13 % con unos puntos adicionales o spread del 3 %. Si la tasa de interés se mantiene estable, nuestras proyecciones estarán por encima lo que generaría aún más tranquilidad en la sostenibilidad financiera municipal.»

Es imperativo destacar la naturaleza de este supuesto: se trata de un escenario de estrés, deliberadamente conservador, que asume un alza de 275 puntos básicos sobre la tasa vigente. El demandante lo presentó como una debilidad («la tasa con la que se modeló el crédito es una estimación —no la tasa efectivamente contratada—»), cuando en rigor financiero es exactamente lo contrario: modelar con una tasa superior a la vigente es la práctica prudencial correcta, porque si la tasa efectiva resulta menor, los indicadores mejoran. Convertir la prudencia en vicio es un contrasentido.

c) La proyección del servicio de la deuda, año por año, durante quince vigencias

El capítulo VI de la exposición de motivos (Fl. 325), replicado en el informe financiero (Fl. 132 / 428) y en el Acta del CONFIS (Fl. 593), contiene la «PROYECCIÓN SERVICIO DEUDA PÚBLICA – ENTIDADES FINANCIERAS 2026-2040», con desagregación de principal e intereses para cada vigencia:

Vigencia	Principal	Intereses
2026	$55.407.100.498	$34.158.336.509
2027	$59.131.171.216	$58.077.344.419
2028	$56.386.298.523	$78.166.536.685

Vigencia	Principal	Intereses
2029	$55.301.937.006	$90.231.445.989
2030	$69.836.866.276	$89.611.230.249
2031	$84.317.637.520	$80.857.392.485
2032	$86.488.805.999	$67.475.440.194
2033	$82.416.107.084	$54.121.398.056
2034	$70.860.342.610	$41.767.850.017
2035	$67.818.530.634	$30.747.918.276
2036	$66.152.232.434	$19.929.493.150
2037	$47.153.892.715	$10.212.417.635
2038	$24.981.055.215	$4.084.261.322
2039	$9.114.025.813	$1.187.145.632
2040	$2.385.539.410	$190.843.153

Y la exposición de motivos concluye:

> «Es importante destacar que el servicio de la deuda pública del nuevo endeudamiento es viable financieramente y es compatible con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025-2035, es decir el impacto fiscal de este monto de endeudamiento se ajusta los lineamientos de la política financiera y a la sostenibilidad fiscal de las finanzas municipales.»

d) La descomposición del indicador de endeudamiento con el nuevo crédito

La Tabla E3.02 (Fl. 130 / 324; Fl. 596) no se limita a mostrar un resultado: descompone la operación. Sus renglones 4.1.4, 4.2.3 y 5.3 aíslan expresamente el efecto del nuevo crédito:

(i) 4.1.4 — «Valor del nuevo crédito a contratar – proyección de desembolsos»: 75.149 / 202.708 / 162.416 / 67.804 / 30.534 (millones).
(ii) 4.2.3 — «Amortizaciones del nuevo crédito»: 1.174 (2028); 20.153 (2029); 42.345 (2030); 58.212 (2031); 64.940 (2032); 67.326 (2033 a 2035); 66.152 (2036); 47.174 (2037); 24.981 (2038); 9.114 (2039); 2.386 (2040).
(iii) 5.3 — «Intereses del nuevo crédito»: 1.315 (2027); 25.795 (2028); 54.202 (2029); 73.456 (2030); 77.425 (2031); 72.603 (2032); 62.828 (2033); 52.246 (2034); 41.474 (2035); 30.702 (2036); 19.929 (2037); 10.212 (2038); 4.084 (2039); 1.187 (2040); 191 (…).

Obsérvese que el período de gracia de 24 meses pactado en el modelo se refleja fielmente en la tabla: las amortizaciones del nuevo crédito comienzan en 2028 y los intereses en 2027. La coherencia interna entre el modelo financiero, las condiciones proyectadas y la plantilla oficial es completa.

e) La incidencia se calculó también sobre el superávit primario

El indicador de superávit primario, previsto en la Ley 819 de 2003, se calculó igualmente incluyendo el nuevo endeudamiento. La exposición de motivos lo precisa (Fl. 324):

> «Así mismo es importante manifestar que en este cálculo de Superávit se contempla el servicio de la deuda pública del nuevo endeudamiento. Como se refleja en la

Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I - Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777 - **Código Postal:** 680006
Bucaramanga, Departamento de Santander, Colombia

> proyección continua con resultados viables de sostenibilidad financiera hacia culminar el pago del servicio de la deuda total, incluido el nuevo endeudamiento.»

Y la tabla «METAS DEL SUPERÁVIT PRIMARIO – LEY 819 DE 2003» arroja, para el período 2025-2040, un indicador (superávit primario / intereses) que en ningún año desciende por debajo del umbral del 100 %: 1187,9 % (2025), 262,2 % (2026), 201,6 % (2027), 172,1 % (2028), 161,3 % (2029), 177,9 % (2030), 204,3 % (2031), 228,2 % (2032), 252,3 % (2033), 269,7 % (2034), 320,6 % (2035), 431,9 % (2036), 561,7 % (2037), 711,7 % (2038), 867,9 % (2039) y 1349,3 % (2040), con la calificación expresa de «SOSTENIBLE» en cada una de las dieciséis columnas (Fl. 131 / 427; Fl. 584; Fl. 596).

f) Los cálculos fueron deliberados en sede del CONFIS, no simplemente adjuntados

El Acta No. 011 del 16 de marzo de 2026 (Fl. 588 a 600) acredita que hubo deliberación efectiva. Se instaló con quórum de siete de los ocho miembros permanentes, con asistencia además, en calidad de invitados, de la Secretaria de Infraestructura y del Director General de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga —esto es, de los responsables técnicos de los dos proyectos a financiar—. La delegada del Alcalde en materia económica formuló cuatro preguntas expresas (Fl. 597):

> «I) ¿Cuál sería el modelo financiero previsto sobre algún tipo de desaceleración económica? ¿Caída del impuesto predial? II) ¿Cuál sería el escenario del recaudo de industria y comercio si cae como el año anterior? III) ¿Qué tasa de interés está utilizando el modelo financiero y qué escenario de tasas se simuló? IV) ¿Qué garantía va a respaldar este empréstito?»

Y el Secretario de Hacienda respondió una a una (Fl. 597-598), explicando el diagnóstico histórico del comportamiento de los ICLD, la causa puntual de la reducción del recaudo de 2024 (el traslado de un gran contribuyente a otra ciudad), el escenario de tasas y la fuente de respaldo: *«La fuente que respaldará esta operación de crédito está contenida en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del Municipio»*. El concepto se emitió luego de esa deliberación (Fl. 598):

> «CONCEPTO. Escuchadas las razones expuestas, los miembros del CONFIS otorgan concepto FAVORABLE para la presentación ante el Concejo Municipal de la decisión administrativa que implica variación en los ingresos o gastos del Municipio contenida en el proyecto de acuerdo “POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN AUTORIZACIONES AL ALCALDE DE BUCARAMANGA PARA CELEBRAR CONTRATOS DE EMPRÉSTITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, esto dentro del marco de competencia funcional de este Consejo contenido en el artículo 35 del Decreto Municipal No. 0076 de 2005.»

En la misma sesión, y como punto separado del orden del día, el CONFIS aprobó la actualización del Plan Financiero 2025-2040 contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Fl. 600), lo que confirma la integración del nuevo endeudamiento en el instrumento de planeación financiera de mediano plazo.

g) Consecuencias de la proyección de los desembolsos

Existe, por tanto, una senda de desembolsos por proyecto y por vigencia; un conjunto explícito de condiciones financieras; una proyección del servicio de la deuda a quince años; la descomposición del efecto del nuevo crédito en desembolsos, amortizaciones e intereses; el cálculo de los dos indicadores de la Ley 358 de 1997 y del superávit primario de la Ley

819 de 2003 con la plantilla oficial del Ministerio de Hacienda; la deliberación en el CONFIS con preguntas y respuestas registradas; y el concepto favorable. Afirmar que «no es posible establecer cálculos reales» es, sencillamente, desconocer trece páginas de acta, quince páginas de exposición de motivos y sesenta y nueve páginas de informe financiero.

5.10. Mantener la medida cautelar es desproporcionado II: frente al proyecto Troncal Norte-Sur

El Auto no formuló reproche alguno contra el programa «Troncal Norte – Sur y Obras Complementarias» ($423.239.324.434). Por el contrario, declaró en el numeral 30 que «en el anexo técnico se especificó y justificó su valor». Sin embargo, la parte resolutiva suspendió la totalidad del Acuerdo 009 de 2026. En líneas anteriores expliqué que la suspensión de la autorización para financiar ese programa carece de sustentación, aquí ahora explicaré que es una medida desproporcionada.

El único puente argumentativo para esa extensión es el numeral 31 —«incide en la totalidad del proyecto»— y el numeral 32 —«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»—. Ese puente es una inferencia sin soporte probatorio ni desarrollo aritmético: el Auto no explicó cómo un supuesto déficit de justificación en un componente que representa el 21,42 % del cupo altera los montos y plazos de amortización del 78,58% restante.

a) La inferencia es, además, aritméticamente insostenible

Y no puede desarrollarse, porque el razonamiento es matemáticamente inverso al que el Auto supone. Los indicadores legales fueron calculados incluyendo el componente semafórico, esto es, sobre el escenario de máximo endeudamiento ($538.611.485.946). En ese escenario máximo, la solvencia alcanza un pico del 9 % (límite: 60 %) y la sostenibilidad un pico del 49 % (límite: 100 %). **De ello se sigue, con necesidad lógica, que:**

(i) Si el componente semafórico se excluyera o se redujera, el saldo de la deuda y los intereses disminuirían, y ambos indicadores mejorarían. Nunca podrían empeorar.
(ii) Por tanto, la hipotética deficiencia de soporte del 21,42 % del cupo no puede generar riesgo alguno para la capacidad de pago verificada sobre el 100 %.
(iii) Y siendo la autorización un techo («hasta por la suma de»), cualquier ejecución inferior al techo está *a fortiori* dentro de los límites legales.

La conclusión del numeral 31 —que el reparo «incide en la totalidad»— resulta así desvirtuada por las propias cifras que el auto tuvo a la vista y no valoró.

b) La divisibilidad del acto y el principio de conservación

El Acuerdo 009 de 2026 es un acto divisible: su artículo segundo distribuye los recursos en dos programas autónomos, con valores, cronogramas de desembolso, secretarías ejecutoras y metas de producto distintas. Nada impedía —de haber sido procedente algún reproche— circunscribir la medida al programa cuestionado.

El principio de conservación del acto administrativo y el mandato de que las medidas cautelares sean necesarias para proteger el objeto del proceso (artículo 229 del CPACA) y proporcionales (artículo 590 del CGP, aplicable por remisión y expresamente invocado por el Consejo de Estado en el auto del 28 de julio de 2026, numeral 4: «se debe apreciar la

legitimidad o interés para pedirla, la existencia de una amenaza o vulneración del derecho, la apariencia de buen derecho, su necesidad, efectividad y proporcionalidad») imponían la solución menos gravosa.

c) El costo real de la desproporción de suspender la Troncal Norte-Sur

La suspensión total significa, en la práctica: la paralización de la Troncal Norte – Sur en los tramos A, B y C del corredor Mutis – Mercado Campesino; la suspensión de las obras complementarias, las intervenciones en parques y la rehabilitación de la malla vial adyacente; la interrupción del proceso de adquisición predial; el aplazamiento indefinido de la modernización de 182 intersecciones semaforizadas en una ciudad que registró 960 siniestros viales en intersecciones semaforizadas durante 2025; y la frustración de metas del Plan de Desarrollo aprobado por el mismo Concejo Municipal.

Todo ello, por un recuadro sin diligenciar en la página 9 de 10 de un formato interno cuyo dato ya constaba en la página 1 del mismo documento.

En conclusión, la información que antecedió a la expedición del Acuerdo Municipal 009 de 2026 desvirtúa la premisa sobre la cual el *A Quo* construyó el juicio de proporcionalidad de la medida cautelar. La providencia consideró que resultaba más gravoso para el interés público permitir que continuara produciendo efectos el acto acusado porque, ante la supuesta ausencia de información razonable y fidedigna, no era posible conocer la verdadera incidencia del empréstito sobre la capacidad de endeudamiento y el impacto fiscal del Municipio. De esa incertidumbre hizo derivar dos riesgos: que el cupo fuera inferior a las necesidades reales y comprometiera la ejecución de las obras, o que fuera superior y ocasionara el pago de intereses sobre recursos innecesarios.

Pero la incertidumbre que sirve de presupuesto a esos dos riesgos no se corresponde con los antecedentes administrativos del acto demandado. Antes de que el Concejo otorgara la autorización existía una programación de desembolsos discriminada por proyecto y vigencia; se habían definido las condiciones financieras con las cuales se modeló el empréstito; se había proyectado hasta 2040 el pago de capital e intereses; se había aislado el efecto del nuevo crédito sobre desembolsos, amortizaciones e intereses; se habían calculado los indicadores de solvencia, sostenibilidad y superávit primario; y el CONFIS había examinado esas proyecciones y emitido concepto favorable. Por tanto, no se trataba de autorizar primero el endeudamiento para averiguar después cuáles serían sus consecuencias fiscales, sino de una operación cuya incidencia financiera había sido previamente proyectada.

Esto resulta determinante porque los dos escenarios descritos en el numeral 27 del Auto son hipotéticos y dependen de aquella premisa de incertidumbre. El *A Quo* no estableció que el cupo autorizado fuera efectivamente inferior a las necesidades reales, ni demostró que fuera superior; tampoco identificó recursos excedentarios sobre los cuales el Municipio estuviera próximo a pagar intereses innecesarios. Se limitó a señalar qué *podría* ocurrir en cualquiera de esas dos hipótesis si el cupo no correspondiera con las necesidades reales. Pero precisamente la abundante información financiera que acompañó el trámite estaba dirigida a determinar anticipadamente esa correspondencia y sus efectos sobre las finanzas municipales.

Por ello, una vez desvirtuada la premisa fáctica de incertidumbre, también pierde sustento la conclusión de proporcionalidad que de ella se hizo derivar. No basta para satisfacer el numeral 3 del artículo 231 del CPACA con formular riesgos abstractamente posibles; era necesario demostrar, a partir de las circunstancias concretas del caso, por qué resultaba

más gravoso para el interés público mantener provisionalmente los efectos del Acuerdo que suspenderlos. La información existente mostraba precisamente aquello cuya ausencia presupuso la providencia: cuánto se desembolsaría, en qué vigencias, bajo qué condiciones financieras, cuánto se pagaría por capital e intereses y cuál sería la incidencia del nuevo crédito sobre los indicadores de endeudamiento y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

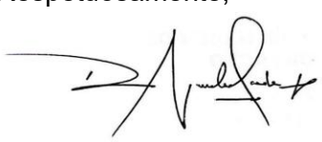
En consecuencia, los riesgos invocados para justificar la suspensión no fueron demostrados, sino inferidos a partir de una premisa fáctica que los propios antecedentes del Acuerdo contradicen. Y si no estaba acreditado que el cupo de $538.611.485.946 fuera insuficiente o excesivo, ni que su contratación comprometiera la sostenibilidad de las finanzas municipales, no podía concluirse, con fundamento en esas dos hipótesis, que resultaba más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. La proporcionalidad de la suspensión provisional quedó así sustentada en un riesgo eventual, no demostrado, mientras que la viabilidad financiera del endeudamiento sí se encontraba respaldada por cálculos concretos incorporados al trámite que precedió a la expedición del acto acusado.

VI. ANEXOS

En atención que el *A Quo* abrió la presente litis a aspectos fácticos que, como se ha explicado: i) se relacionan con la ejecución del acto demandado, es decir que suceden luego de su expedición, y ii) con motivación que ni siquiera es exigida para celebrar contratos de empréstitos sino para sustentar procesos contractuales de obra. Para demostrar que las premisas fácticas sobre esos puntos y que sustentan el Auto del 05 de agosto de 2026 son erradas y no se corresponden a la realidad, me permito anexar los siguientes documentos para que sean valorados al resolver los recursos de reposición y apelación que se presentan en este memorial:

- MGA del 15 de junio de 2026 sobre el Registro ante el Departamento Nacional de Planeación de la modernización de la red semafórica de Bucaramanga
- Documentos presupuesto disgregado: (i) “Horizonte Presupuesto del Proyecto” y ii) “Presupuesto del Proyecto”
- Evaluación de Viabilidad de Proyectos de Inversión Pública del 12 de junio de 2026 del proyecto de modernización de la semaforización.
- Documento Técnico Proyecto de Inversión del 12 de julio de 2026 sobre proyecto de modernización de semaforización de la Secretaría de Planeación
- Oficio 2-S-SdP-202607-00069503 del 29 de julio de 2026 en el que la Secretaría de Planeación emite concepto de “estado viable” a la Secretaría de Hacienda, de los 8 proyectos relacionados con los programas de Troncal Norte-Sur y Modernización de Semaforización, en relación a su con la capacidad de pago, estado de deuda pública, fuente de financiación, servicio anual de la deuda y cumplimiento de los indicadores fiscales previstos en la Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003.
- Registro ante el Ministerio de Hacienda del Contrato de empréstito celebrado el 04 de agosto de 2026 entre el Municipio de Bucaramanga y el Banco de Occidente.

Respetuosamente,



ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
C.C. 79.358.415
T.P. 51.975 del C.S de la J.
Correo electrónico: robertoserratov@gmail.com