

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

Bucaramanga, 17 de febrero de 2026

Señor

JAIME ALBERTO RUIZ YEPES

Secretario de Planeación

Municipio de Bucaramanga

Asunto: Concepto Jurídico

Referencia: Solicitud de concepto (06 de febrero de 2026) y petición Metrolínea S.A. (08 de enero de 2025) dentro del proceso de actualización del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027.

Cordial saludo.

En cumplimiento de la solicitud elevada por la **Secretaría de Planeación** mediante oficio del 6 de febrero de 2026, me permito emitir concepto jurídico integral respecto de la petición formulada por **Metrolínea S.A.** (en adelante "Metrolínea"), el 8 de enero de 2025, dentro del proceso de actualización del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027.

Para efectos de delimitar el objeto de análisis, se deja incorporado expresamente el contexto fáctico aportado en el expediente: Metrolínea solicita, de una parte, la reasignación de metas del programa "*Prestación de servicios de transporte público de pasajeros*", actualmente adscritas a la **Secretaría de Hacienda**, para que sean asumidas por Metrolínea, y, de otra parte, la inclusión para las vigencias 2026–2027 de una nueva meta denominada "*Programa de saneamiento fiscal y financiero ejecutado*" (código 459900200), bajo el programa "*Fortalecimiento a la gestión y dirección de la administración pública territorial*", a cargo de Metrolínea.

Metrolínea precisa que su propósito no es el pago de pasivos judiciales, sino cubrir el déficit operativo del sistema, a fin de asegurar continuidad del servicio y cumplimiento de obligaciones operativas.

La Secretaría de Planeación solicita pronunciamiento sobre viabilidad jurídica, competencia institucional y riesgos jurídicos y fiscales.

A lo anterior se suma el hecho reportado de la existencia de un proceso judicial promovido por el **Municipio de Bucaramanga** (en adelante "Municipio") contra los demás socios de Metrolínea. solicitando su disolución y liquidación, circunstancia que se valora aquí exclusivamente como factor de riesgo institucional y de coherencia administrativa, sin emitir apreciación alguna sobre el mérito del litigio.

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

El examen se sustenta en los artículos 2, 6, 121, 209, 311, 315 y 365 a 370 de la Constitución Política;¹ Ley 136 de 1994;² Ley 1551 de 2012;³ Ley 105 de 1993;⁴ Ley 336 de 1996;⁵ Ley 819 de 2003;⁶ Ley 610 de 2000;⁷ Ley 1952 de 2019;⁸ la Ley 1437 de 2011⁹ y demás normas concordantes.

Se advierte que las disposiciones contenidas en el presente concepto se estructuraron conforme a la normativa vigente a la fecha de su emisión, lo que implica que una reforma legal puede modificar algunos asuntos conceptuales y, con ello, afecte su la eficacia de las estructuras expuestas.

I. Viabilidad jurídica de la solicitud de Metrolínea S.A.

1.1. La solicitud formulada por Metrolínea S.A. debe analizarse, en primer término, a la luz del marco normativo del sector transporte y del régimen constitucional de los servicios públicos, así como de la naturaleza jurídica del Plan de Desarrollo Municipal adoptado mediante el Acuerdo 007 de 2024.

1.2. El Decreto 1079 de 2015 —Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte— establece en su artículo 2.1.2.1, al definir el transporte público lo siguiente:

"Artículo 2.1.2.1. Definiciones generales. Para la interpretación y aplicación del presente Libro se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

Transporte público: de conformidad con el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica.

(...)."

1.3. Por su parte, el artículo 2.2.1.2.1.1.1 *ibídem* dispone:

"Artículo 2.2.1.2.1.1.1. Autoridad competente. La habilitación para prestar el servicio público de transporte masivo se expedirá por parte de la autoridad de transporte competente constituida para el efecto por el ente territorial o administrativo correspondiente, la cual ejercerá funciones de planificación, organización, control y vigilancia, bajo la coordinación institucional del Ministerio de Transporte. En ningún caso podrá ser un operador o empresa habilitada.

(...)

1.4. De estas disposiciones se desprende una distinción estructural determinante, una cosa es el servicio público de transporte como función social cuya garantía corresponde al Estado

¹ Referentes a los fines esenciales del Estado; la responsabilidad de los servidores públicos; la separación de poderes; los principios de la función administrativa; el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites de la Constitución y la ley; las funciones del alcalde; y los servicios públicos y la finalidad del Estado.

² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

³ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁴ Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

⁵ Reglamentado por el Decreto 192 de 2000. Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.

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

⁷ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

⁸ Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario.

⁹ Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

(en este caso, al Municipio) y otra, distinta, es el ente gestor creado para organizar o administrar la operación del sistema.

- 1.5. Los artículos 365 a 370 de la Constitución Política disponen que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que corresponde a éste asegurar su prestación eficiente, directa o indirectamente. La Corte Constitucional ha reiterado que el servicio público de transporte está sometido a intervención estatal reforzada y a un régimen especial de habilitación y control, lo que significa que la responsabilidad de planeación y garantía del servicio permanece en cabeza del ente territorial, aun cuando su ejecución material se apoye en personas jurídicas instrumentales.
- 1.6. Metrolínea en su condición de ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Masivo, es una persona jurídica con autonomía patrimonial y régimen propio. No integra el nivel central de la administración municipal ni ejerce competencias rectoras del sector. En consecuencia, no puede confundirse el sistema de transporte como política pública y obligación constitucional del Municipio con la estructura societaria que funge como gestor operativo.
- 1.7. Al respecto, el Ministerio de Transporte ha sido enfático en hacer dicha distinción, pues define el ente gestor como *"aquella sociedad que se constituye con el fin de adelantar, en nombre de la entidad territorial o administrativa, las actividades de gestión, planeación, ejecución e implementación de la operación del transporte público masivo urbano de pasajeros, en su respectiva jurisdicción."*¹⁰
- 1.8. Esta diferenciación se refuerza en el ámbito del transporte. La Corte Constitucional, al estudiar el régimen del transporte, reiteró que el servicio público de transporte se caracteriza, entre otros aspectos, por su objeto de movilizar personas o cosas, normalmente a cambio de una contraprestación, y que su prestación se encuentra sujeta a intervención estatal y a la exigencia de autorizaciones y habilitaciones.¹¹
- 1.9. El Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 fue adoptado mediante el Acuerdo Municipal 007 de 2024, instrumento normativo que define programas, metas, indicadores y responsables institucionales. La asignación de una meta a una dependencia específica no constituye un elemento meramente formal, sino que comporta la definición de responsabilidades administrativas, presupuestales, de coordinación y de rendición de cuentas, en el marco de los principios de legalidad, responsabilidad y coordinación previstos en los artículos 6, 121 y 209 de la Constitución Política.
- 1.10. En el Plan vigente, las metas del programa *"Prestación de servicios de transporte público de pasajeros"* se encuentran adscritas a la Secretaría de Hacienda como dependencia del nivel central. Modificar el responsable institucional implica alterar la estructura funcional definida en un instrumento adoptado por el Concejo Municipal, lo cual excede la lógica de un simple ajuste operativo.
- 1.11. La reasignación pretendida hacia Metrolínea no es jurídicamente viable, en la medida en que traslada a una sociedad descentralizada responsabilidades propias de la administración central del ente territorial en materia de planeación, dirección y seguimiento de la política pública sectorial. El ente gestor ejecuta y administra la

¹⁰ Ministerio de Transporte. *Respuesta a Solicitud de Concepto*. Radicado No. 20233031544592 del 26 de septiembre del 2023.. <https://mintransporte.gov.co/info/mintransporte/media/anexos/tqx5CkLS.pdf>

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia C-033/14 (D-9753)*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-033-14.htm?utm_source

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

operación, pero no sustituye al Municipio en sus deberes constitucionales de planeación y garantía del servicio.

- 1.12. La distribución de responsabilidades en el Plan no es un rótulo inocuo; está vinculada a competencias de gestión administrativa, coordinación presupuestal y control fiscal y disciplinario. Su modificación comporta efectos jurídicos sustanciales y no puede realizarse como una simple decisión de conveniencia administrativa.
- 1.13. En cuanto a la propuesta de incorporar una nueva meta denominada "*Fortalecimiento a la gestión y dirección de la administración pública territorial*", identificada como programa de saneamiento fiscal y financiero, orientada a cubrir el déficit operativo del sistema, su asignación a Metrolínea tampoco resulta jurídicamente viable.
- 1.14. El saneamiento fiscal y financiero, cuando comprende reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de deuda o saneamiento de pasivos, corresponde al ámbito de la gestión fiscal del ente territorial.
- 1.15. Adicionalmente, la Ley 819 de 2003 impone el deber de garantizar consistencia fiscal en toda decisión con impacto en el gasto público, y la incorporación del principio de sostenibilidad fiscal en el artículo 334 de la Constitución exige que las actuaciones estatales se orienten por criterios de responsabilidad financiera dentro del ámbito competencial correspondiente.
- 1.16. Una meta genérica de saneamiento vinculada al cubrimiento de déficit operativo, sin delimitación precisa de su alcance, soporte técnico y coherencia con el marco fiscal del Municipio, podría convertirse en una habilitación indeterminada para la destinación de recursos públicos, lo cual resulta incompatible con el principio de legalidad del gasto.
- 1.17. En consecuencia, no es jurídicamente viable la reasignación de las metas actualmente adscritas a la Secretaría de Hacienda hacia Metrolínea, ni la incorporación de una meta de saneamiento fiscal y financiero a cargo de dicha entidad en los términos propuestos, por cuanto ello altera la estructura de responsabilidades definida en el Plan adoptado por el Concejo Municipal y traslada competencias propias del ente territorial a una sociedad descentralizada, desconociendo la distribución constitucional y legal de funciones y los principios que rigen la planeación y la sostenibilidad fiscal.

II. Competencia institucional para formulación, seguimiento y ejecución de las metas

- 2.1. La Secretaría de Planeación solicita precisar a qué dependencia o entidad corresponde la competencia para la formulación, seguimiento y ejecución de las metas del Plan de Desarrollo relacionadas con el Sistema Integrado de Transporte Masivo, así como establecer si una entidad descentralizada puede ostentar la condición de responsable institucional de tales metas.
- 2.2. El análisis debe partir del principio estructural del derecho administrativo colombiano conforme al cual la competencia es expresa, reglada e improrrogable. Desde el ámbito constitucional, se parte de que "*ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*"¹², y, bajo la misma línea, los

¹² Constitución Política de Colombia, art. 121.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

servidores públicos son responsables no solo por la infracción de la Constitución y la Leym sino también por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.¹³

- 2.3. De esta manera, la asignación o reasignación de responsabilidades institucionales dentro de un instrumento de planeación pública no puede obedecer a criterios de conveniencia administrativa sino que debe respetar estrictamente la distribución competencial definida por el ordenamiento jurídico, para lo efectos también a lo establecido en el manual de funciones y competencia laborales.
- 2.4. En el caso concreto, las metas objeto de la solicitud se encuentran actualmente adscritas, conforme al Plan de Desarrollo adoptado mediante el Acuerdo 007 de 2024, a una dependencia del nivel central (la Secretaría de Hacienda), circunstancia reconocida tanto en la solicitud de Metrolínea como en la consulta elevada por la Secretaría de Planeación.
- 2.5. De suerte que, mientras no medie una modificación válida del instrumento de planeación en el marco del procedimiento correspondiente, la competencia para formular, hacer seguimiento y ejecutar dichas metas permanece radicada en la dependencia a la cual fueron asignadas, sin perjuicio de los deberes de coordinación interinstitucional que la materia sectorial exige.
- 2.6. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido constante en señalar que la competencia constituye un presupuesto esencial de validez del acto administrativo y que su desconocimiento configura causal de nulidad por expedición irregular o por infracción de las normas en que debería fundarse. Asimismo, ha precisado que la desviación de poder se presenta cuando, aun siendo competente la autoridad, el acto se expide con fines distintos a los previstos por el ordenamiento jurídico, y que la falsa motivación se configura cuando los supuestos fácticos o jurídicos que sirven de fundamento a la decisión no corresponden a la realidad o no guardan coherencia con ella. Estos criterios resultan plenamente aplicables en materia de instrumentos de planeación, en la medida en que la asignación de responsables institucionales incide directamente en la delimitación de funciones y en el ejercicio legítimo de competencias administrativas.¹⁴
- 2.7. Que Metrolínea sea el ente gestor del sistema de transporte masivo no implica, por sí mismo, que pueda ser considerada responsable institucional del Plan en términos equivalentes a una secretaría del nivel central. Desde el punto de vista orgánico, una empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal, aunque participe en la ejecución de la política pública sectorial, no se equipara a un órgano de la administración central ni ostenta potestades de dirección administrativa, ordenación del gasto o coordinación presupuestal propias del ente territorial.
- 2.8. La formulación y seguimiento de metas del Plan de Desarrollo involucran funciones de planeación, articulación presupuestal y rendición de cuentas que corresponden a la estructura central del Municipio, bajo los principios de legalidad, responsabilidad, coordinación y control previstos en el artículo 209 de la Constitución.
- 2.9. Trasladar la responsabilidad institucional primaria hacia una sociedad estatal descentralizada comportaría el riesgo de desdibujar la línea de responsabilidad pública frente al cumplimiento del Plan, fragmentar el control administrativo y fiscal y alterar la

¹³ C.P., art. 6.

¹⁴ Consejo de Estado de Colombia. (26 de julio de 2017). Sentencia No. 11001-03-27-000-2018-00006-00 (22326). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. [https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/118/S1/P-66001-23-31-000-1998-00645-01.pdf?utm_source](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2018%2000006-00%2822326%29.pdf?utm_source; Consejo de Estado de Colombia. (7 de junio de 2012). Sentencia No. P-66001-23-31-000-1998-00645-01. <a href=)

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

arquitectura competencial definida en el instrumento normativo adoptado por el Concejo Municipal.

- 2.10. Adicionalmente, si el cambio de responsable institucional tuviera como finalidad material atender el cubrimiento del déficit operativo del sistema o fortalecer financieramente al ente gestor, podría suscitar cuestionamientos desde la perspectiva del control de finalidad del acto administrativo, en la medida en que el Plan no puede convertirse en un mecanismo indirecto para modificar la distribución de competencias fiscales o presupuestales del ente territorial.
- 2.11. En consecuencia, desde el punto de vista jurídico, la competencia para la formulación, seguimiento y ejecución de las metas del Plan relacionadas con el Sistema Integrado de Transporte Masivo corresponde primariamente a la dependencia del nivel central a la cual fueron asignadas en el instrumento adoptado por el Concejo Municipal.
- 2.12. Metrolínea puede participar como ejecutor técnico, operador o articulador en el marco de instrumentos jurídicos específicos que definan obligaciones y productos verificables, pero no puede asumir la condición de responsable institucional del Plan en términos equivalentes a una secretaría municipal, sin que ello implique desconocer la distribución constitucional y legal de competencias ni alterar la estructura orgánica de la administración municipal.

III. Riesgos jurídicos

- 3.1. El análisis de riesgo debe efectuarse desde una perspectiva integral, considerando no solo la legalidad formal de la decisión solicitada por Metrolínea, sino su impacto sistémico en el orden constitucional, fiscal, societario y procesal vigente.
- 3.2. Este examen cobra especial relevancia en el presente caso por la existencia de un proceso judicial activo promovido por el propio Municipio tendiente a obtener la declaratoria de disolución y liquidación de la sociedad, con fundamento en el no cumplimiento de la hipótesis de negocio en marcha, conforme al artículo 4 de la Ley 2069 de 2020. Este elemento introduce un factor agravante transversal que incide en todas las categorías de riesgo que se desarrollan a continuación.

Riesgo fiscal

- 3.3. El riesgo fiscal se materializa cuando la modificación del Plan se convierte en fundamento (directo o indirecto) para canalizar recursos públicos hacia la cobertura del déficit operativo de una sociedad cuya continuidad se encuentra judicialmente cuestionada por el propio Municipio. El nexo causal es claro, una meta asociada a "saneamiento" o el traslado del "responsable" institucional puede operar como justificación programática para la asignación de recursos y para la asunción de cargas financieras sin una estructura jurídica específica, sin productos verificables y sin atribución competencial clara, aumentando la probabilidad de hallazgos por detrimento patrimonial y por deficiencias en la gestión fiscal.
- 3.4. Este riesgo se ubica en un nivel alto cuando el gasto termina orientado a cubrir déficits de funcionamiento sin delimitación de finalidades públicas concretas y verificables, o cuando se apoya en enunciados genéricos que diluyen trazabilidad. Se agrava por el hecho de que, en el proceso judicial promovido por el Municipio, se afirma que la sociedad se encuentra incurso en causal de disolución por negocio en marcha y que su situación financiera es estructuralmente inviable, lo cual incrementa el estándar de justificación y de racionalidad del uso de recursos municipales

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

Riesgo de legalidad del gasto público y de invalidez por ilicitud del objeto

- 3.5. La legalidad del gasto exige finalidad pública concreta, competencia, apropiación presupuestal y encuadre jurídico idóneo. El riesgo aquí no solo es presupuestal, sino de validez, pues si el ajuste del Plan se utiliza como mecanismo para soportar erogaciones sin soporte competencial o sin determinación clara del objeto, puede abrirse paso a discusiones de ilicitud y nulidad de actos o negocios subsiguientes.
- 3.6. En clave jurisprudencial, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido consistente en que el principio de planeación es exigencia perentoria del ordenamiento y que su desconocimiento puede conducir a vicios de alta entidad, incluso a hipótesis de nulidad absoluta por objeto ilícito en el ámbito contractual cuando se desconoce la estructura normativa que condiciona la decisión pública.¹⁵
- 3.7. En el caso bajo estudio, el riesgo se concreta si se pretende "programar" un saneamiento o un cubrimiento de déficit sin delimitar alcance, fuente, instrumento y resultados verificables, pues esa indeterminación tiende a erosionar la legalidad material del gasto. La gravedad es media-alta, y aumenta si el diseño de la meta habilita decisiones futuras "abiertas" en lugar de intervenciones acotadas y verificables.

Riesgo por inobservancia del principio de sostenibilidad fiscal

- 3.8. La sostenibilidad fiscal, como criterio orientador constitucional, impone un deber reforzado de consistencia y racionalidad financiera en decisiones con impacto presupuestal, y exige que las autoridades actúen dentro de sus competencias. La Corte Constitucional ha reiterado que, tras la reforma al artículo 334 de la Constitución, la sostenibilidad fiscal orienta a las ramas y órganos del poder público dentro de sus competencias y en marco de colaboración armónica.¹⁶
- 3.9. El riesgo se materializa si la incorporación de una meta de "saneamiento" vinculada al déficit operativo introduce, por vía del Plan, una expectativa de financiación recurrente, sin estimación realista de impacto ni articulación con los instrumentos fiscales del Municipio.
- 3.10. La gravedad es alta cuando la meta, por su formulación, pueda funcionar como cláusula programática habilitante de gasto no acotado. Se agrava por la existencia del litigio de disolución, por lo que destinar recursos a sostener el déficit operativo de una entidad cuya continuidad es controvertida puede ser interpretado como una decisión fiscalmente inconsistente o carente de racionalidad financiera, elevando el riesgo de observaciones de control.

Riesgo de responsabilidad disciplinaria y de nulidad por incompetencia, falsa motivación o desviación de poder

- 3.11. Desde el punto III se precisó que la competencia es reglada, expresa e improrrogable, y que no es jurídicamente neutro reasignar responsabilidades institucionales del Plan. En términos de control de legalidad, el Consejo de Estado ha reiterado que la competencia

¹⁵ Consejo de Estado – República de Colombia. (8 de septiembre de 2021). *Sentencia No. 25000-23-36-000-2015-02527-01* (Rad. 25000-23-36-000-2015-02527-01). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Recuperado de <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/247/25000-23-36-000-2015-02527-01.pdf>

¹⁶ Corte Constitucional de Colombia. (23 de septiembre de 2021). *Sentencia C-322/21* (Exp. D-14101). Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-322-21.htm>

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

administrativa constituye expresión del principio de legalidad y debe ser expresa y suficiente, en lo funcional, territorial y temporal.¹⁷ Asimismo, ha señalado que la falta de competencia debe ser de los primeros aspectos a examinar en un juicio de legalidad, por su condición de presupuesto de validez del acto administrativo.¹⁸

- 3.12. La materialización del riesgo disciplinario y contencioso se configura si, pese a la distribución competencial del Plan y al marco orgánico municipal, se adopta una modificación que, en la práctica, traslada a una sociedad descentralizada (y además de economía mixta) responsabilidades propias del nivel central sobre planeación, dirección o rendición de cuentas del Plan.
- 3.13. En esos escenarios, además del reproche por incompetencia o extralimitación, se activa el control de finalidad donde el Consejo de Estado ha definido la desviación de poder como el vicio que se presenta cuando un acto expedido por autoridad competente y con formalidades debidas persigue fines distintos a los previstos por el ordenamiento.¹⁹ En términos contemporáneos, también ha reiterado que existe desviación de poder cuando se usan atribuciones para satisfacer una finalidad contraria al interés público o al propósito que justificó la competencia.²⁰
- 3.14. De igual forma, el riesgo por falsa motivación se activa si el ajuste del Plan se justifica en supuestos fácticos o jurídicos que no guardan correspondencia con la realidad acreditable o que omiten hechos determinantes. El Consejo de Estado ha precisado que la falsa motivación es causal autónoma asociada al principio de legalidad y al control de los hechos determinantes de la decisión administrativa, y que prospera, entre otros eventos, cuando los hechos determinantes no fueron probados o no se tuvieron en cuenta hechos probados.²¹
- 3.15. La gravedad de esta categoría de riesgo es media-alta, y aumenta en la medida en que el ajuste del Plan pueda ser leído como un instrumento orientado a sostener financieramente a la sociedad (fin subjetivo) en lugar de garantizar el servicio público bajo un arreglo institucional y fiscalmente consistente (fin objetivo), especialmente en un contexto donde el Municipio sostiene judicialmente que la sociedad no cumple negocio en marcha.

Riesgo de incoherencia institucional y afectación de la defensa judicial del Municipio

- 3.16. Este riesgo es estructural y especialmente sensible. Es de conocimiento público que el Municipio, instauró una demanda donde solicita judicialmente que se declare que Metrolínea no cumple la hipótesis de negocio en marcha y que, en consecuencia, se disuelva y liquide, conforme a la causal prevista en el artículo 4 de la Ley 2069 de 2020.

¹⁷ Consejo de Estado – República de Colombia. (19 de agosto de 2016). *Sentencia 00128 de 2016* (Rad. 11001-03-06-000-2016-00128-00). Sala de Consulta y Servicio Civil. Ponente: Germán Alberto Bula Escobar. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78294&utm_source

¹⁸ Consejo de Estado – República de Colombia. (22 de julio de 2021). *Sentencia 2013-00163 de 2021* (Rad. 23001-23-33-000-2013-00163-02). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Ponente: William Hernández Gómez. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=178929&utm_source

¹⁹ https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/118/S1/P-66001-23-31-000-1998-00645-01.pdf?utm_source=chatgpt.com

²⁰ Consejo de Estado – República de Colombia. (15 de noviembre de 2018). *Sentencia 01754 de 2018* (Rad. 05001-23-33-000-2013-01754-01). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Ponente: William Hernández Gómez. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=90487&utm_source

²¹ Consejo de Estado—Sección Cuarta. (2015). *Sentencia No. 17001-23-31-000-2012-00149-01 (21151)*. Rad. 17001-23-31-000-2012-00149-01 (21151). Consejo de Estado. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/17001-23-31-000-2012-00149-01%2821151%29.pdf>

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

- 3.17. Si simultáneamente el Municipio adopta una decisión administrativa que reasigna metas del Plan a esa misma sociedad o incorpora una meta de "saneamiento" asociada a su déficit operativo, la administración podría quedar expuesta a cuestionamientos por incoherencia institucional y por afectación de la racionalidad de su propia estrategia judicial.
- 3.18. El acto administrativo puede ser presentado como evidencia de que, pese a alegar inviabilidad y promover liquidación, el Municipio decide fortalecer, sostener o trasladar responsabilidades estratégicas al mismo sujeto societario. En términos de control de legalidad, ese contexto eleva la probabilidad de controversias por finalidad impropia, desviación de poder o falta de motivación suficiente, el impacto es alto porque el costo institucional no se limita a un reproche fiscal o disciplinario aislado, sino que compromete la consistencia del Estado en sus diversas actuaciones y puede debilitar la defensa judicial.

Riesgo societario y de gobernanza corporativa derivado de la estructura accionaria y del usufructo de derechos políticos

- 3.19. A diferencia de un ente descentralizado plenamente municipal, Metrolínea presenta una estructura accionaria plural y una gobernanza condicionada por decisiones corporativas. **Tanto así que existe un contrato de usufructo de acciones mediante el cual entidades nacionales ostentarían el setenta por ciento de los derechos políticos, con incidencia decisoria.**
- 3.20. Esta arquitectura limita la posibilidad de que el Municipio controle unilateralmente la ejecución de metas, la adopción de decisiones estratégicas y la priorización de recursos internos de la sociedad.
- 3.21. El riesgo se configura cuando el Plan asigna "responsabilidad institucional" a un sujeto cuya voluntad no depende exclusivamente del ente territorial y cuyas decisiones se adoptan en órganos societarios sujetos a mayorías, reglas de quórum y conflictos de interés propios del derecho societario. El impacto es medio-alto, pues si la sociedad no adopta *por razones de gobernanza* las decisiones necesarias para cumplir las metas, el Municipio puede enfrentarse a escenarios de incumplimiento del Plan sin control efectivo, y a dificultades de trazabilidad y rendimiento de los órganos de control.
- 3.22. El riesgo aumenta por el litigio de disolución, porque la eventual afectación patrimonial y la incertidumbre sobre continuidad intensifican la fragilidad del cumplimiento y la seguridad jurídica de cualquier asignación estratégica a la sociedad.

Riesgo reputacional y de control político

- 3.23. El transporte masivo es un sector de alta sensibilidad pública. La decisión de modificar el Plan para reasignar responsabilidades hacia Metrolínea o para introducir una meta de saneamiento vinculada al déficit operativo se expone a un alto grado de escrutinio político, ciudadano y de órganos de control. Este riesgo se potencia por la existencia del proceso de disolución promovido por el Municipio, que puede convertir la modificación del Plan en un punto de tensión narrativa institucional, ya que por una vía se impulsa liquidación; por otra, se introducirían señales de fortalecimiento o sostenimiento financiero.
- 3.24. Aunque el riesgo reputacional no es, por sí mismo, un vicio de legalidad, sí opera como factor de materialidades formales (auditorías, debates, requerimientos) y de incremento del estándar de motivación y soporte técnico del acto. En términos de impacto, se ubica en un nivel alto cuando la decisión no esté acompañada de una justificación técnico-

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202602-00010036
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9400.27 /

jurídica robusta, de delimitación clara del alcance de la meta y de consistencia con la estrategia institucional global.

Así las cosas, en los anteriores términos se deja rendido el concepto, con fundamento en la información suministrada y/o de conocimiento público y en el marco normativo y jurisprudencial aplicable.

Cordialmente,



PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretaria Jurídica
Municipio de Bucaramanga

Revisó: Andrés Alfonso Mariño Mesa - Subsecretario Jurídico *SM*
Proyectó: Rafael Vanegas Herrera - Contratista CPS