

República de Colombia  
Rama Judicial



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Santiago de Cali, veintinueve (29) de agosto de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE:	76001-33-33-004-2022-00121-01
MEDIO DE CONTROL:	CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.
DEMANDANTE:	JUAN MARTÍN BRAVO CASTAÑO
DEMANDADO:	DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI
TEMA:	FORMULACIÓN DE PLAN MAESTRO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y TIC CONTEMPLADO EN LOS ARTÍCULOS 143 Y 144 DEL ACUERDO No. 0373 DE 3 DE DICIEMBRE DE 2014
DECISIÓN:	MODIFICA SENTENCIA – ACCEDE A LAS PRETENSIONES.
SENTENCIA No.	<b>154</b>
MAGISTRADO PONENTE:	EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

## 1. OBJETO DE DECISIÓN.

Agotadas las etapas procesales correspondientes a la segunda instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Distrito de Santiago de Cali contra la **sentencia de 18 de julio de 2022**, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

## 2. ANTECEDENTES.

### 2.1. Las pretensiones.

El accionante formuló las pretensiones del medio de control en los siguientes términos:

*“Se ordene y garantice el cumplimiento del artículo 1 de la Constitución Política en tanto se ordene el cumplimiento efectivo del Acuerdo No. 0373 de 2014 “Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo de plan de ordenamiento territorial del municipio de Santiago de Cali”, Artículo 143 y 144.”*

### 2.2. Los Hechos.

Los hechos relevantes son los siguientes:

1. En el POT<sup>1</sup> vigente de Cali (Acuerdo 0374) se estableció que la administración municipal en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación en el transcurso de 2 años debía implementar el Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC el cual cubrirá la totalidad del territorio municipal tanto en zona urbana como rural.
2. A la fecha el proyecto debería estar en ejecución dado que el POT fue aprobado en el año 2014, no obstante, todavía no hay claridad sobre la implementación del proyecto.
3. En el mes de mayo de 2022, se solicitó al ente territorial el cumplimiento de los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014.
4. El Distrito de Santiago de Cali a través del radicado No. 202241320100007101 dio respuesta a la petición concluyéndose de su contenido que no ha dado cumplimiento a la implementación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.

### 2.3. **Contestación de la demanda.** (archivo 8)

Como argumentos de la defensa el Distrito de Santiago de Cali, señaló:

- **Improcedencia de la acción**

El Distrito de Santiago de Cali aseguró en su contestación que no están dados los presupuestos del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, toda vez, que se están adelantando las gestiones necesarias para desarrollar el Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y Tecnologías de la Información y Comunicaciones -TIC-, atendiendo los parámetros contenidos en los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 1 de diciembre de 2014.

- **Desarrollo del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y Tecnologías de la Información y Comunicaciones -TIC-**

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital ha realizado y se encuentra desarrollando el proyecto denominado Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y RIC (PMSPD y TIC) tal como lo prevé el Acuerdo Municipal No. 0373 de 2014, permitiéndonos precisar los antecedentes y alcances del proyecto:

Entre el año 2014-2015 se realizó la adopción del POT, se debe tener en cuenta que para iniciar la ejecución de un proyecto de inversión este debe estar inscrito en el banco de proyectos del municipio, contar con todos los soportes y recursos adjudicados.

En el año 2016 se estructuró la ficha BP 22046043 en el Banco de Proyecto del DAPM y el Documento Técnico de Soporte del mismo para iniciar la ejecución de la primera etapa del proyecto.

---

<sup>1</sup> Plan de Ordenamiento Territorial

Para el 2017 se realizó la ejecución de la etapa I Diagnóstico general y estratégico del estado actual de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios y TIC en Santiago de Cali – Área urbana.

El 2018 se procedió a la recopilación de información y bases de datos necesarios para la formulación de la fase II del PMSPD y TIC.

Durante el 2019 para la II etapa se consideró desarrollar el diagnóstico general y estratégico del estado actual de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios y TIC en Santiago de Cali área rural.

Ahora en el 2020 se realizó la proyección de los estudios previos para contratación de una consultoría para ejecución de la etapa II del Plan Maestro de SP y TIC, sin embargo, debido a la emergencia sanitaria se interrumpieron los procesos de orden administrativos al no contarse con escenarios adecuados que permitieran garantizar la ejecución de un contrato de consultoría de las características definidas en el alcance del Plan Maestro de SPD y TIC. Pese a ello, se realizó la inscripción ante el Banco de Proyectos del Distrito el BP-26003397, para la gestión de recursos correspondientes.

En el año 2021 el concejo municipal mediante acuerdo 0511 de 2021 autorizó al Departamento Administrativo de Planeación a comprometer vigencias futuras para la ejecución de actividades de la ficha de inversión BP-25003397.

Actualmente la formulación del Plan Maestro de Servicios Públicos se encuentra en etapa de diagnóstico la cual se esta desarrollando mediante el convenio especial de cooperación de ciencia y tecnología No. 4132.010.26.1.335.2022 con la Universidad de San Buenaventura.

En lo relacionado con las directrices para la formulación del PM de SPD y TIC establecidas en el artículo 144, estas están contempladas en la fase II de la formulación dado que como se establece en el convenio en ejecución actualmente el proyecto se encuentra en fase I de Diagnostico, la cual se espera concluir durante el segundo semestre del año 2022. Igualmente, el Departamento Administrativo de Planeación actualmente se encuentra en el desarrollo de un convenio interadministrativo No. 400-CIA-1645-2022, con EMCALI EICE ESP con el objeto de “Aunar esfuerzos técnicos, así como el cumplimiento de sus misiones, funciones y fines institucionales para estudiar y proponer las alternativas de reubicación estratégica de las torres de antenas existentes en los cerros tutelares de la ciudad (Cerro de las tres cruces y Cristo Rey) para reducir su contaminación visual y el deterioro del paisaje.

### 3. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (archivo 09).

Mediante **sentencia de 18 de julio de 2022**, proferida por el **Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali**, accedió a las

Palacio Nacional – Piso Segundo – Oficina 215

[www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

Página 3

pretensiones de la demanda ordenando al Departamento de Planeación del Distrito Especial de Santiago de Cali, que formule un Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC ante el Concejo Municipal. Como fundamento de la decisión el A-quo expuso entre otros argumentos lo siguiente:

*“En el sub examine, el accionante pretende que se ordene al accionado Distrito Especial de Santiago de Cali, dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014, por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali.*

*(...)*

*En respuesta a dicha petición, la Entidad informó que para presentar el proyecto debían surtir sus 3 primeras etapas, de las cuales estaba en ejecución, la primera relativa al diagnóstico de los SPD y TIC – Área Urbana, además realizó una relación cronológica de las actividades adelantadas por la administración desde 2015, hasta la fecha, encaminadas a la formulación del proyecto, destacando que por efectos de la pandemia para 2020 y 2021, la actividad del Distrito se vio interrumpida.*

*Ahora bien, el artículo 143 del Acuerdo 0373 de 2014, pone en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Municipal “la planificación del Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios”. A su vez, el artículo 144 del mismo acuerdo señala las directrices para la formulación del PMSPD y TIC.*

*Al respecto, la Entidad accionada dio cuenta de las acciones que ha adelantado, relativas a lo dispuesto en las normas que el accionante reclama para su cumplimiento.*

*Sin embargo, como bien advierte el accionante, el párrafo Nro. 01 del artículo 143 del Acuerdo 0373 de 2014, reza “El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC deberá ser formulado y adoptado mediante Acuerdo Municipal en un término no mayor a dos (2) años después de la adopción del presente Acto”, como quiera que el acuerdo fue publicado en el boletín oficial Nro. 163 del 1 de diciembre de 2014, el PMSPD y TIC debió adoptarse a más tardar el 1 de diciembre de 2016, pero como indicó Departamento Administrativo de Planeación, este no solo se ha formulado por esa dependencia ante el Concejo de esta ciudad, sino que aquel solo se esta adelantado la primera fase de las cuatro que requiere superar para llegar a su estudio y eventual aprobación por parte del cabildo.*

*Acorde a lo anterior, resulta claro que existe un mandato claro que debe atender el Distrito de Santiago de Cali – Departamento Administrativo de Planeación, y no es otro que formular el PMSPD y TIC.*

*De igual manera, debe precisarse que, no se advierte que el cumplimiento del citado acuerdo imponga gasto que no esté presupuestado, puesto que la misma Entidad señaló que en 2020, inscribió en el Banco de Proyectos del Distrito, el Proyecto BP-26003397*

*para la formulación del Plan Director de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC y en 2021 la administración realizó la gestión para comprometer vigencias futuras, para lo cual mediante el acuerdo 0511 de 2021, fue facultado el Departamento Administrativo de Planeación para la ejecución del mencionado Proyecto BP-26003397; como tampoco el demandante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para obtener el cumplimiento de la norma que reclama en la presente acción constitucional.*

*Así las cosas, se tiene que el parágrafo Nro. 01 del artículo 143 del Acuerdo 0373 de 2014, contiene una obligación clara, expresa y exigible en un plazo máximo de dos años, el cual se encuentra más que vencido, pues que expiro el 1 de diciembre de 2016 – hace 5 años y al más de 6 meses-, por lo tanto, este Despacho accederá a las pretensiones de la demanda y ordenará al Departamento de Planeación del Distrito Especial de Santiago de Cali, que formule el Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC ante el Concejo Municipal para su eventual aprobación.*

*En ese orden de ideas, de conformidad con el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997 atendiendo que aún no se han agotado todas las etapas para formulación y estructuración del PMSPD y TIC y la imposibilidad cumplirlas en el término de diez (10) días, se concederá al Departamento de Planeación del Distrito Especial de Santiago de Cali, el término de seis (06) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, para que formule dicho plan. Plazo que resulta razonable, pues lo que se busca es que la autoridad cumpla su deber conforme a las previsiones de la norma invocada."*

#### **4. EL RECURSO DE APELACIÓN.** (archivo 11)

El Distrito Especial de Santiago de Cali inconforme con la decisión apela la decisión, exponiendo como motivo de inconformidad lo siguiente:

- **No existe renuencia a dar cumplimiento a los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014.**

El Departamento Administrativo de Planeación Municipal, inscribió ante el banco de proyectos del Distrito la ficha con BP-26003397, la cual efectivamente permitió definir un plan de trabajo y la gestión de unos recursos de manera inicial para desarrollar el proyecto de formulación y adopción del Plan Maestro de Servicio Públicos Domiciliarios (SPD) y TIC del Municipio de Santiago de Cali, el cual se encuentra planteado de manera general por las siguientes etapas:

- Etapa I – Informe técnico de diagnóstico de los SPD y TIC – Área urbana.
- Etapa II – Diagnóstico área rural, formulación de políticas, lineamientos y estrategias.
- Etapa III – Formulación y estructuración del PMSPD y TIC y proyectos.

- Etapa IV – Adopción del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) y TIC del Municipio de Santiago de Cali.

Cronológicamente el proyecto ha tenido los siguientes hitos: en relación con antecedentes y alcances del proyecto:

- Año 2016: Se estructuró la ficha BP 22046043 en el Banco del Proyecto del DAPM y el documento técnico de soporte de este para iniciar la ejecución de la primera etapa del proyecto.
- Año 2017: Se realizó la ejecución de la etapa I *“Diagnóstico general y estratégico del estado actual de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios y TIC”* Área urbana, mediante contrato interadministrativo No. 4132.010.26.1.566 de 2017 con la Universidad del Valle.
- Año 2018: Recopilación de información y bases de datos necesarios para la formulación de la fase II del PMSPD y TIC.
- Año 2019: Etapa II se consideró desarrollar “el diagnóstico general y estratégico del estado actual de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios y TIC en Santiago de Cali” – área rural con la identificación, definición y formulación de políticas y directrices para favorecer el desarrollo y optimización de los servicios públicos en Santiago de Cali. De este proceso se elaboraron previos, se convocó un concurso de méritos abiertos y por último se declaró desierto debido a la ausencia de proponentes
- Año 2020: Se realizó la proyección de los estudios para contratación de una consultoría para ejecución de la etapa II del Plan Maestro de SP y TIC, si embargo, debido a la emergencia sanitaria en la cual estuvo inmerso el país por COVID – 19 y especialmente, a la interrupción de los procesos de orden administrativo no se pudieron completar los procedimientos para la contratación de la consultaría.
- Año 2021: Se realizaron los procedimientos para aprobación de vigencias futuras ante el Concejo Municipal otorgada mediante Acuerdo 511 de 2021, pero dado que inició la vigencia de la Ley de garantías no se completó el proceso de celebración de convenio interadministrativo el cual se realizó mediante proceso No. 4132.010.32.1.1047-2021, en SECOP II.
- Año 2022: Se esta realizando la ejecución de la etapa II parcialmente dado que se tiene contratado mediante Convenio Especial de Cooperación de Ciencia y Tecnología No. 4132.010.26.1.335.2022.



Por tanto, si bien la administración ha mantenido una serie de esfuerzos desde el 2016 hasta la fecha para la consecución del proyecto, de formulación de plan maestro de servicios públicos domiciliarios y TIC dado que es un proyecto que plantea definir la visión de la prestación de los servicios públicos para los próximos 30 años en el Distrito de Santiago de Cali, el cual aún requiere para completar su ejecución un mínimo de 16 meses para tener el PM formulado y 5 meses más para pasar por el proceso de adopción dado que está establecido por acuerdo Municipal.

- **Cumplimiento de la norma implica disposición del gasto.**

Para completar la formulación del proyecto se requiere una gestión de recursos como se define a continuación con el siguiente presupuesto:

- En el año 2020 el presupuesto solicitado fue de \$2.688.950.000 de los cuales se ejecutó \$0.
- Para el año 2021 el presupuesto inicial fue de \$0, posteriormente se incorporan \$466.583.000, de los cuales se ejecutaron \$241.959.000, los cuales corresponden al equipo técnico mínimo que requirió el DAP para la formulación de los documentos técnicos realizados durante esta vigencia.
- Año 2022, actualmente el convenio en ejecución con la USB cuenta con presupuesto de \$1.200.000 de los cuales a corte de junio se han ejecutado \$872.185.251, correspondiente al convenio 335-2022 y al equipo técnico que requiere DAP para la supervisión de este.

Para la ejecución de los productos pendientes de ejecución el proyecto aún se requieren recursos por \$5.295.556.000, dado que se requiere un equipo técnico especializado por cada servicio público además de análisis de componentes transversales como son sistema ambiental, urbano – poblacional y jurídico, que no sería posible ejecutarlo en un plazo de 6 meses con lo ordenó el Juez.

Concluye la entidad que de acuerdo con las circunstancias descritas y las pruebas aportadas demuestra que se están acatando las normas, pues se esta ejecutando de manera cronológica las gestionadas, como se ha explicado, que implican de más tiempo y dinero para finalizar la formulación y ejecución del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.

## 5. CONSIDERACIONES.

### 5.1. Competencia.

Esta Sala es competente para resolver la impugnación contra la sentencia del 1 de junio de 2021 del Tribunal Administrativo del Magdalena, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3° de la Ley 393 de 1997<sup>2</sup>, 125<sup>3</sup>, 153<sup>4</sup> y 243<sup>5</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup>.

### 5.2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar si mediante la presente acción es procedente exigir al Distrito de Santiago de Cali a través del Director del Departamento Administrativo de Planeación formular el Plan Maestro Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, tal como lo determinan los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014.

### 5.3. Tesis.

Se confirmará la sentencia de primera instancia al concluir que el Distrito de Santiago de Cali a través del Departamento Administrativo de Planeación ha incumplido con la obligación de formular el Plan Maestro Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, tal como lo determinan los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014, los cuales constituyen un mandato imperativo e inobjetable.

---

<sup>2</sup> "Artículo 3o. Competencia. De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.

Parágrafo. Las Acciones de Cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado, serán resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien corresponda en reparto. Su trámite se hará a través de la correspondiente Secretaría. El reparto se efectuará por el Presidente de la Corporación, entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma igualitaria.

Parágrafo Transitorio. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Mientras entran en funcionamiento los Jueces Administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los Tribunales Contenciosos Administrativos y la segunda en el Consejo de Estado ~~tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un Acto Administrativo.~~"

<sup>3</sup> Artículo 125. De la expedición de providencias. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...)

<sup>4</sup> Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia

Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

<sup>5</sup> Artículo 243. Apelación. <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: (...)

<sup>6</sup> Modificado por la Ley 2080 de 2021.



## 6. MARCO NORMATIVO

### 6.1. Generalidades

El medio de control de cumplimiento de normas con fuerza de ley o de actos administrativos consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, puede ejercitarla cualquier persona y tiene por objeto hacer efectivo el contenido material de la ley o de un acto administrativo desconocido por las autoridades públicas o por un particular investido con facultades públicas, lo cual supone la existencia previa de la norma o acto cuyo cumplimiento se demanda.

La Ley 393 de 1997 reglamenta este precepto constitucional y establece principios, requisitos y el procedimiento de la misma. Busca darle eficacia al ordenamiento jurídico al exigir a las autoridades y a los particulares que cumplan funciones públicas, la ejecución material de normas y actos administrativos.

Tal como lo señala el artículo 1º de la Ley 393 de 1997 “el objeto de esta ley es **hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos**”.

Así mismo el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 establece que:

*“...La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.*

*Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante”.*

**PARAGRAFO.** *La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.*

El medio de control de cumplimiento es de carácter subsidiario o residual porque sólo procede ante la ausencia de otros mecanismos de defensa judicial, según la apreciación que en cuanto a su eficacia haga el juez en el caso concreto. Además, este medio de control no procederá para la protección de los derechos que puedan ser amparados por conducto de la acción de tutela, ni tampoco podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P: Olga Inés Navarrete Barrero, Bogotá, veinte (20) de febrero DE 2003, Actor: pedro José Páez Bravo y Otros, Demandado: Superintendencia de Sociedades y Otros.

Como lo señaló la Corte Constitucional “[...] el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo [...]”<sup>8</sup>.

El Consejo de Estado en sentencia de 24 de junio de 2021<sup>9</sup>, señaló que se desprende del contenido de la Ley 393 de 1997, que para la prosperidad de la acción de cumplimiento se debe cumplir los siguientes requisitos:

*“i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)”<sup>10</sup>.*

*ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).*

*iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “[...] cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable [...]” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda (Art. 8º).*

*iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de **normas que establezcan gastos a la administración** (Art. 9º).”*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. MP Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

<sup>9</sup> Consejo de Estado - Sección Quinta – C.P.: Luis Alberto Álvarez Parra - Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021) - Radicación: 47001-2333-000-2021-00162-01 (ACU)

<sup>10</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 27 de la Ley 393 de 1997<sup>11</sup>, es deber del Juez que conozca de la impugnación, estudiar y cotejar el acervo probatorio y el fallo a fin de establecer la prosperidad de la demanda de cumplimiento. Así las cosas, la Sala procederá a verificar los presupuestos de la acción y los elementos probatorios a fin de determinar la prosperidad o no del medio de control.

## 7. CASO CONCRETO

### 7.1. Lo que se pide cumplir.

La parte actora pidió la materialización de los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014, que prevé:

ACUERDO 0373 DE 2014  
"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN ORDINARIA DE  
CONTENIDO DE LARGO PLAZO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI",

*EL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confiere la Ley 136 de 1994, el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y su Decreto Reglamentario 4002 de 2004,*

*Artículo 143. Planificación del Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC. Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en coordinación con las Empresas Prestadora de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, la adecuada planificación del Sistema, respetando los principios constitucionales y legales de universalidad, acceso, participación, equidad y solidaridad, oportunidad y calidad, como también la formulación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, y una vez adoptado, velar por su ejecución.*

*Artículo 144. Directrices para la Formulación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC. El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC cubrirá la totalidad del territorio municipal tanto en zona urbana como rural y deberá contener como mínimo:*

*1. Las apuestas estratégicas que en materia de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC permitan garantizar la sostenibilidad, confiabilidad y su adecuada provisión. El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC será el fundamento de los planes que las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC diseñen y ejecuten.*

---

<sup>11</sup> Presentada debidamente la impugnación, el Juez remitirá el expediente a más tardar al día siguiente al superior jerárquico.

El Juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. Podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas de oficio. En todo caso, proferirá el fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo comunicándolo de inmediato; si lo encuentra ajustado a derecho lo confirmará.

2. El esquema interinstitucional y de coordinación para la prestación efectiva de los Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.
3. La selección de fuentes alternas y estrategias de aprovechamiento óptimo de las existentes para el abastecimiento de agua potable para Santiago de Cali.
4. La identificación de las zonas para el aprovechamiento de las aguas subterráneas y su potencial como una fuente de abastecimiento para la ciudad.
5. La identificación de acciones y obras requeridas para garantizar la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, acorde con el Modelo de Ordenamiento Territorial y las dinámicas regionales existentes, con el fin de asegurar los procesos de densificación, renovación y expansión urbana identificados en éste; contando para ello con análisis poblacionales y estudios técnicos sobre mercados sectoriales.
6. La gestión del riesgo con especial énfasis en el tema de inundaciones, sequías y el control de la infiltración de aguas en la zona de ladera.
7. La localización de las infraestructuras y redes de provisión del Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.
8. La programación de la subterranización de redes, la cual priorizará las áreas de conservación patrimonial, las Zonas de Turismo y Gastronomía y aquellas que violen los parámetros técnicos establecidos o generen algún tipo de riesgo para la población y las edificaciones, garantizando en todo caso el acceso a todos los operadores servicios públicos domiciliarios y TIC de dicha infraestructura.
9. Las estrategias, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso a las TIC, por parte de toda la población y de las entidades públicas.

Parágrafo 1. El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC deberá ser formulado y adoptado mediante Acuerdo Municipal en un término no mayor a dos (2) años después de la adopción del presente Acto.

Parágrafo 2. El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC deberá desarrollar cada uno de los Subsistemas definidos en el Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.

Parágrafo 3. Durante la elaboración del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC se consultará con la Autoridad Ambiental competente los asuntos ambientales a que haya lugar.

Parágrafo 4. El Municipio a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal dará aviso de todos los proyectos de obras civiles a realizar por el municipio u otras entidades públicas en las zonas que

*hagan parte del plan de subterranización, a los proveedores de redes y servicios de energía y telecomunicaciones para intervenir el espacio público en forma concomitante generando economías de escala en la intervención.*

Bajo este panorama, la Sala encuentra que se cumple con el primero de los requisitos de procedencia de la acción constitucional<sup>12</sup>, toda vez que se busca la materialización de un acto administrativo, tal y como lo exige el artículo 1<sup>13</sup> de la Ley 393 de 1997.

## **7.2. De la renuencia.**

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevar el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de este y que dicha autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sección Quinta del Consejo de Estado, ha señalado que “...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”<sup>14</sup>. Sobre este tema, se ha dicho que lo siguiente<sup>15</sup>:

*“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: **La reclamación del cumplimiento y la renuencia.***

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma.*

<sup>12</sup> Artículo 87 de la Constitución Política – Desarrollado por la Ley 393 de 1997.

<sup>13</sup> Objeto. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, - Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>15</sup> Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

*Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.*

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>16</sup>” (Negrillas fuera de texto).*

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1998 establece lo siguiente:

*“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.*

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así. Por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”.<sup>17</sup>

Con fundamento en lo anterior, corresponde a la Sala verificar el cumplimiento del requisito en el caso concreto.

### **7.2.1. La renuencia en el caso concreto.**

Con la demanda se allegó escrito S/F<sup>18</sup>, mediante el cual el accionante solicitó al Director de Planeación, a la Directora del Departamento Administrativo del Medio Ambiente y al Gerente de las Empresas Municipales de Cali, la siguiente información:

---

<sup>16</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

<sup>17</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.

<sup>18</sup> Radicado el 31 de Julio de 2019 en la ventanilla única de la Alcaldía de Palmira.



1. Sírvasse informar si el Distrito, ha cumplido con la función pública del ordenamiento del territorio, y ya se adoptó mediante Acuerdo Municipal el Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC como lo ordena el artículo 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014.
2. Sírvasse informar en qué etapa de ejecución se encuentra la formulación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC. ¿En cuánto tiempo se espera ser reglamentado?
3. Según el POT la administración deberá presentar ante el Concejo de Cali la formulación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, sírvase informar en que fecha se presentará dicho proyecto de acuerdo. ¿Se presentará en la vigencia 2020-2023? ¿Por qué después de 8 años de ser implementado el POT no se ha presentado dicho acuerdo?
4. ¿La formulación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC contemplará la reubicación de las torres de antenas ubicadas en los cerros tutelares?. Así mismo, sírvase informar si el Distrito, ha cumplido con la función pública del ordenamiento del territorio, y se han reubicado los soportes de antenas existentes en los cerros tutelados como lo ordena el artículo 82 y 198 del Acuerdo 0373 de 2014.

Escrito en el que expresamente información sobre la implementación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC ordenado en los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014.

A su turno, se tiene que el director del Departamento Administrativo de Planeación con oficio No. \*202241320100007101\* de 25 de mayo de 2022, (fl.455 anexo 2)<sup>19</sup> respondió cada uno de los requerimientos del ciudadano Juan Martín Bravo Castaño, dejando consignado en su respuesta que el Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC se encuentra en fase diagnóstica.

Ahora, para dar por satisfecho requisito de renuencia, el Consejo de Estado<sup>20</sup> precisó que, *“no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, **basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención**”*.

Así las cosas, para la Sala está acreditada la constitución de la renuencia pues si bien se advierte que el director del Departamento Administrativo de Planeación dio respuesta a los cuestionamientos del accionante, lo cierto es que no se advierte que se haya satisfecho la pretensión de la norma en cita, esto es, la radicación ante el Concejo Municipal de un Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.

Por lo anterior la Sala concluye que el requisito de la renuencia por parte del Distrito de Santiago de Cali en el presente caso se acreditó en debida forma.

<sup>19</sup> Consejo de Estado - Sección Quinta – C.P: Luis Alberto Álvarez Parra - Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021) - Radicación número: 47001-2333-000-2021-00162-01(ACU)



**\*202241320100007101\***  
Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 202241320100007101  
Fecha: 25-05-2022  
TRD: 4132.010.13.1.953.000710  
Rad. Padre: 202241730100774202

<sup>20</sup> Consejo de Estado - Sección Quinta – C.P.: Luis Alberto Álvarez Parra - Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021) - Radicación número: 47001-2333-000-2021-00162-01(ACU)

### **7.3. De las causales de improcedencia de la acción constitucional.**

El artículo 9 de la Ley 393 de 1997, establece que la acción de cumplimiento no procede “(...) cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo (...)”, excepto “(...) que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante”.

La razón de ser de esta causal de improcedencia es el garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar así la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones.

Efectuado el análisis por la Sala del anterior requisito, se concluye que la parte actora no cuenta con otro medio judicial efectivo para lograr la aplicación de la norma que se pide hacer cumplir, razón por la que este presupuesto de procedibilidad está satisfecho. Ahora bien, según el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 no es procedente la acción cuando los derechos puedan ser protegidos mediante la tutela, circunstancia que no se presenta en el *sub lite*.

### **7.4. Las normas cuyo cumplimiento se solicitó no implican gastos.**

En cuanto a este presupuesto de la acción de cumplimiento, la Sala observa que las normas cuya aplicación se solicita no generan gastos, pues, lo que pide el actor es la elaboración de un proyecto de acuerdo en el que se identifique, defina y formule políticas públicas para favorecer el desarrollo de los servicios públicos y TICS, en Santiago de Cali, ya que el término otorgado por el Concejo feneció, es decir, tendiente a cumplir obligaciones inherentes a las competencias asignadas y, por ende, previstas en el presupuesto de funcionamiento de la entidad, lo que de ninguna manera constituiría un ordenamiento en el gasto.

Al respecto es oportuno precisar que la necesidad de presupuesto expuesta por la Entidad accionada no significa que la elaboración del proyecto requiera de una partida presupuestal, pues se reitera, la formulación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC es el desarrollo de competencias del ente territorial y por ende no conlleva una estipulación directa del gasto, así lo ha expuesto en el Consejo de Estado, al señalar:

*“En efecto, si bien podría considerarse que el artículo cuya eficacia persigue el actor señala que deberá la parte demandada adoptar mediante decreto el mencionado plan, así como los recursos para su efectiva ejecución, lo cual podría entenderse como la fijación de partidas para su puesta en marcha, por lo que la disposición*

*involucraría gastos, a elaboración y expedición del referido plan no es precisamente una competencia que conlleve la fijación directa de gastos y, por este motivo, sea improcedente la acción o que esté vedado al juez de cumplimiento ordenar que las autoridades encargadas de su adopción, estudio y aprobación lo realicen. La razón de ser de esta herramienta de planificación es que se adopte un plan a fin de obtener del presupuesto general de la nación los recursos para la financiación de los proyectos que se estimen necesarios, en la medida en que esto es garantía de que las propuestas que entonces se formulen y se aprueben, puedan ser realizables. <sup>21</sup>"*

En suma, la Sala encuentra que no se materializa ninguna de las causales de improcedencia previstas en la Ley 393 de 1997, razón por la se debe analizar si la disposición invocada en la demanda contiene o no un mandato imperativo e inobjetable.

### **7.5. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable.**

Como se indicó en las consideraciones generales la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, tiene por objeto hacer efectivo el contenido material de la ley o de un acto administrativo desconocido por las autoridades públicas o por un particular investido con facultades públicas, lo cual supone la existencia previa de la norma o acto cuyo cumplimiento se demanda.

Pese a ello, no toda norma o acto administrativo puede ser objeto de la acción de cumplimiento, ya que para se pueda exigir el cumplimiento de norma o acto administrativo esta debe contener un mandato imperativo e inobjetable, al respecto Consejo de Estado<sup>22</sup>, precisó:

*"La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como "deberes"<sup>23</sup>. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato "imperativo e inobjetable" en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.*

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado - Sección Quinta – C.P.: Luis Alberto Álvarez Parra - Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021) - Radicación número: 47001-2333-000-2021-00162-01 (ACU)

<sup>22</sup> Consejo de Estado - Sección Quinta – C.P: Alberto Yepes Barreiro - Bogotá, D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) - Radicación número: 81001233300020170001901 (ACU)

<sup>23</sup> Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).

*En efecto, los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo. Así, por ejemplo, si la norma consagra una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio".*

Así las cosas, se debe determinar si la norma invocada en la demanda contiene un mandato imperativo e inobjetable y, en caso afirmativo, indague si esa obligación se encuentra satisfecha o no.

En el caso concreto, el actor afirma que el Distrito de Santiago de Cali no ha dado trámite a los artículos 143<sup>24</sup> y 144<sup>25</sup> del Acuerdo 0373 de

---

<sup>24</sup> Artículo 143. Planificación del Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC. Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en coordinación con las Empresas Prestadora de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, la adecuada planificación del Sistema, respetando los principios constitucionales y legales de universalidad, acceso, participación, equidad y solidaridad, oportunidad y calidad, como también la formulación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, y una vez adoptado, velar por su ejecución.

<sup>25</sup> Artículo 144. Directrices para la Formulación del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC. El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC cubrirá la totalidad del territorio municipal tanto en zona urbana como rural y deberá contener como mínimo:

1. Las apuestas estratégicas que en materia de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC permitan garantizar la sostenibilidad, confiabilidad y su adecuada provisión. El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC será el fundamento de los planes que las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC diseñen y ejecuten.

2. El esquema interinstitucional y de coordinación para la prestación efectiva de los Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.

3. La selección de fuentes alternas y estrategias de aprovechamiento óptimo de las existentes para el abastecimiento de agua potable para Santiago de Cali.

4. La identificación de las zonas para el aprovechamiento de las aguas subterráneas y su potencial como una fuente de abastecimiento para la ciudad.

5. La identificación de acciones y obras requeridas para garantizar la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, acorde con el Modelo de Ordenamiento Territorial y las dinámicas regionales existentes, con el fin de asegurar los procesos de densificación, renovación y expansión urbana identificados en éste; contando para ello con análisis poblacionales y estudios técnicos sobre mercados sectoriales.

6. La gestión del riesgo con especial énfasis en el tema de inundaciones, sequías y el control de la infiltración de aguas en la zona de ladera.

7. La localización de las infraestructuras y redes de provisión del Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.

8. La programación de la subterranización de redes, la cual priorizará las áreas de conservación patrimonial, las Zonas de Turismo y Gastronomía y aquellas que violen los parámetros técnicos establecidos o generen algún tipo de riesgo para la población y las edificaciones, garantizando en todo caso el acceso a todos los operadores servicios públicos domiciliarios y TIC de dicha infraestructura.

9. Las estrategias, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso a las TIC, por parte de toda la población y de las entidades públicas.

Parágrafo 1. El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC deberá ser formulado y adoptado mediante Acuerdo Municipal en un término no mayor a dos (2) años después de la adopción del presente Acto.

Parágrafo 2. El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC deberá desarrollar cada uno de los Subsistemas definidos en el Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.

Parágrafo 3. Durante la elaboración del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC se consultará con la Autoridad Ambiental competente los asuntos ambientales a que haya lugar.

Parágrafo 4. El Municipio a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal dará aviso de todos los proyectos de obras civiles a realizar por el municipio u otras entidades públicas en las zonas que hagan parte del plan de subterranización, a los proveedores de redes

2014, el cual dispuso la formulación de un Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC a fin que sea adoptado mediante Acuerdo Municipal en un término no mayor a dos (2) años después de la adopción del Acuerdo<sup>26</sup>, el cual fue publicado el 3 de diciembre de 2014.

En el presente asunto, es claro para la Sala que la norma que se pide hacer cumplir contiene la obligación a cargo del Distrito de Santiago de Cali en cabeza del Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal la elaboración del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC y presentarlo al Concejo Distrital.

El artículo 315 de la Constitución Política, consagra entre las atribuciones del Alcalde la de *“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo;”* y *“Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.”*

Por su parte el artículo 91 de la Ley 136 de 1994<sup>27</sup>, establece *“Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo”*. Además *“2. Presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas, que deberá estar coordinado con los planes departamentales y nacionales.”*

Así las cosas, analizado en su conjunto las funciones constitucionales y legales del Municipio y las disposiciones consagradas en los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014, es evidente para la Sala que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal no ha cumplido con la elaboración del Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, a pesar de haber informado que en la actualidad se encuentra en el desarrollo de la fase II de IV que conforman la estrategia de planeación del proyecto.

y servicios de energía y telecomunicaciones para intervenir el espacio público en forma concomitante generando economías de escala en la intervención.

26

[http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos\\_2014](http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2014)

No	Archivo	Tamaño	Fecha	
10	<b>Acuerdo No.373:</b> Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali	22.8 MBytes	03/12/2014	<a href="#">Descargar</a>

<sup>27</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios



La Sala considera, contrario a las justificaciones expuestas por el Director de Planeación, que si bien manifiesta se han adelantado gestiones tendientes el cumplimiento del mandato contenido en los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014, expedido el 3 de diciembre de 2014, lo cierto es que es evidente que el citado Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC no ha sido presentado al Concejo Municipal pese a que, el término de dos (2) años previsto por los ediles ya feneció (2 de diciembre de 2016), que era lo que correspondía acreditar en este proceso.

En efecto, debe recordarse que, en materia de acción de cumplimiento, en sentencia C-157 de 1998<sup>28</sup>, la Corte Constitucional indicó que: “[...] **el deber de cumplir una norma legal o un acto administrativo no admite gradaciones, esto es, la autoridad cumple o no cumple, y naturalmente, no cumple o incumple a medias;** el incumplimiento es algo que debe ser apreciado dentro de la autonomía e independencia del juez para juzgar en el caso concreto. [...]”. (Subraya).

De acuerdo con lo anterior, en criterio de esta Sala la norma que ahora se pide hacer cumplir contiene un mandato imperativo e inobjetable, por lo tanto, se concluye que el Distrito de Santiago de Cali a través del Departamento Administrativo de Planeación ha incumplido con la obligación de formular ante un Plan Maestro Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, por lo cual habrá de confirmarse la decisión en este aspecto.

Ahora, en cuento al plazo establecido por el a-quo, para la elaboración del Plan Maestro Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, tal como lo determinan los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014, para la Sala de Decisión se hace necesario la ampliación del plazo, adoptando como término para su elaboración doce (12) meses, el cual se obtiene del referente de dos (2) años inicialmente establecido por el coadministrador del ente territorial en el Acuerdo 0373 de 2014<sup>29</sup> y el avance señalado por el director del Departamento Administrativo de Planeación, quien aseguró que el proyecto se encuentra en el desarrollo de la fase II de IV.

## 8. CONCLUSIÓN

Se modificará la sentencia de primera instancia al concluir que el Distrito de Santiago de Cali a través del Departamento Administrativo de Planeación ha incumplido con la obligación de formular ante un Plan

---

<sup>28</sup> Sentencia C-157/98 - Referencia: Expedientes D-1790, D-1793, D-1796, D-1798, D-1808, D-1810, D-1816, D-1817 Y D-1819 - Magistrados Ponentes: Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara - Santa Fé de Bogotá, D.C., abril veintinueve (29) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

<sup>29</sup> Artículo 143. Planificación del Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC.

Parágrafo 1. El Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC deberá ser formulado y adoptado mediante Acuerdo Municipal en un término no mayor a dos (2) años después de la adopción del presente Acto.



Maestro Servicios Públicos Domiciliarios y TIC, tal como lo determinan los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014, los cuales constituyen un mandato imperativo e inobjetable. No obstante, se considera que el término de seis (6) meses otorgados por el A-quo, constituye un tiempo insuficiente para el desarrollo adecuado de las fases restante del proyecto, por lo cual el término **se** ampliará a 12 meses.

## 9. COSTAS.

El numeral 7 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997<sup>30</sup>, regula la posibilidad de condenar en costas autorizando la imposición de una eventual condena en la acción de cumplimiento, si hubiere lugar a ello; así mismo el artículo 188<sup>31</sup> del CPACA, señala que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas. Esta Sala para el caso concreto estima que ello no procede, debido a que la acción impetrada reviste la naturaleza de ser constitucional y en este sentido ostenta un carácter especial cuya finalidad es la aplicación efectiva de un mandato legal o administrativo, por lo que podríamos asegurar lleva implícito un interés general, ello, aunado a que en la presente instancia no hay lugar a intervención de las partes al resolverse de plano el recurso propuesto.

## 10.DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA:

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral PRIMERO de la **sentencia de 18 de julio de 2022**, proferida por el Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, el cual quedará de la siguiente manera:

*“PRIMERO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, ORDENAR al Distrito de Santiago de Cali a través del Departamento de Planeación, formular el Plan Maestro de Servicios Públicos Domiciliarios y TIC ante el Concejo Distrital, acorde con lo dispuesto en los artículos 143 y 144 del Acuerdo 0373 de 2014, para lo cual, se concede el término de 12 meses contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión.”*

<sup>30</sup> Artículo 21. Contenido del fallo. Concluida la etapa probatoria, si la hubiere, el Juez dictará fallo, el que deberá contener:(...)

7. Si hubiere lugar, la condena en costas.

En el evento de no prosperar las pretensiones del actor, el fallo negará la petición advirtiéndole que no podrá instaurarse nueva acción con la misma finalidad, en los términos del artículo 7º de la presente Ley.

<sup>31</sup> “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

**SEGUNDO:** En lo demás confírmese el fallo recurrido.

**TERCERO:** Sin condena en costas en la instancia.

**CUARTO:** En firme la presente decisión, vuelva el expediente al Juzgado de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Providencia discutida y aprobada en Sala de decisión de la fecha. Acta No. 75.

Los Magistrados,

**(firmado electrónicamente)**  
**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**

**(firmado electrónicamente)**  
**OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA**

**(firmado electrónicamente)**  
**GUILLERMO POVEDA PERDOMO**