

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO  
**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, Caldas, diez de mayo (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	17001-33-33-001-2021-00096-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
ACCIONANTE:	CÉSAR AUGUSTO DÍAZ ZAPATA
ACCIONADA:	ALCALDÍA MUNICIPAL DE MANIZALES (SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE)
TEMA:	ARMONIZACIÓN DEL SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE CON EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD Y DE AQUEL CON EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
SENTENCIA:	50
NOTIFICACIÓN	ESTADO NO. 70 DEL 11 MAYO DE 2021

**I. ASUNTO**

Procede el Despacho a proferir sentencia en el proceso identificado anteriormente.

**II. LA DEMANDA**

**II.1. Pretensión**

César Augusto Díaz Zapata, como concejal del municipio de Manizales, pretende que el alcalde de este mismo municipio, cumpla con los mandatos contenidos en los parágrafos 1 y 2 del artículo 121 del acuerdo POT- No. 0958 del 2 de agosto de 2017. En consecuencia, que se le ordene presentar ante el Concejo de Manizales un proyecto de acuerdo para armonizar el Plan Maestro de Movilidad y el sistema estratégico de transporte público con el POT.

**II.2. Hechos relevantes**

En la demanda se expuso como fundamento fáctico de las pretensiones que el Municipio de Manizales no ha armonizado el Plan Maestro de Movilidad -PPM- y Sistema Estratégico de Transporte-SEPT con el Plan de Ordenamiento Territorial, pese a lo estipulado por los parágrafos 1 y 2 del artículo 121 del acuerdo POT.

Que en virtud de lo anterior, en octubre de 2020 radicó ante la Secretaría de Planeación Municipal, documento de constitución en renuencia. Que la Alcaldía

contestó mediante oficio SPM-20-2814 del 19 de octubre de 2020 que una vez finalice la formulación del Sistema Estratégico de Transporte, cuyo proceso se encuentra bajo la coordinación de la Secretaría de Tránsito y Transporte e Infimanizales (Estructuración técnica, legal y financiera y social), se someterá a consideración del Concejo Municipal el respectivo proyecto de acuerdo que contenga la armonización de estos dos instrumentos con el Plan de Ordenamiento Territorial.

### **III. TRÁMITE PROCESAL E INFORME DE LA ENTIDAD DEMANDADA**

Presentada la demanda, se dispuso su admisión y la notificación a la entidad demandada en abril 19. Luego de notificada la demanda, el Municipio de Manizales contestó en abril 26 y la Procuradora 180 Judicial I para asuntos administrativos rindió concepto en abril 23 del presente año.

#### **3.1. Municipio de Manizales**

En resumen, la entidad territorial Caldense se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Dice que al ejecutivo municipal le correspondía la adopción del Plan Maestro de Movilidad de acuerdo a lo consignado en el artículo 2º de la ley 1083 de 2006, y por eso se expidió el Decreto Municipal 0651 del 9 de diciembre de 2019. Sin embargo, respecto del Sistema Estratégico de Transporte Público dice que el parágrafo primero de la norma aludida como incumplida, no puede observarse de manera independiente del segundo parágrafo del acuerdo, pues este último determina la obligación de armonizar con el POT el Sistema Estratégico de Transporte público (hoy Sistema Integrado de Transporte Público) una vez sea aprobado por la nación, y ello no ha ocurrido toda vez que el contrato de consultoría para la elaboración de la estructuración técnica, legal, financiera y social (ETLFS) del Sistema Estratégico de Transporte Público para el Municipio de Manizales no ha entregado los productos finales, el Municipio no lo ha recibido a satisfacción, por lo que ni siquiera se ha adoptado en la jurisdicción local.

Por lo tanto, la articulación del POT con el Plan de Movilidad y el Sistema Integrado de Transporte Público no se puede efectuar ante la falta de este último, y hasta tanto el segundo no se encuentre incluso aprobado por la nación, el Municipio de Manizales no tiene la obligación de llevarlos al Concejo Municipal para los fines planteados en la norma, máxime si la *“gaseosa obligación contenida en el Acuerdo del que se predica su incumplimiento no contiene un plazo definido para ejecutar la articulación allí establecida.”*

Respecto de la pretensión de que se revoquen los decretos que usurpan las competencias establecidas en el Acuerdo Municipal ya aludido, refiere que la acción de cumplimiento no es la vía adecuada y natural para solicitar la nulidad de un acto

administrativo, y por tanto, debe acudir a la jurisdicción contenciosa para que impetere una acción de nulidad simple, se defina sobre la validez o no del acto administrativo y segundo no puede perderse de vista que el Alcalde adoptó el Plan de Movilidad por medio de un decreto prevalido de una Ley de la república (1083 de 2006) que así lo ordena y que la facultad del alcalde de reglamentar acuerdos municipales se haya contenida en el artículo 29 de la ley 1551 de 2012.

### **3.2. Concepto Ministerio Público**

Luego de hacer un recuento fáctico, el Ministerio Público concluyó que la entidad accionada aceptó que aún no han cumplido con lo ordenado por los parágrafos 1 y 2 del Acuerdo Municipal 958 de 2017. Que el argumento de la entidad demandada referido a que esas normas no contiene un plazo para la armonización de los instrumentos desconoce que la normas *“sobre la cual se pretende el cumplimiento contiene una condición de cumplimiento y que una vez cumplida la misma se debe acatar lo estipulado por el parágrafo 1 del artículo 121 del Acuerdo 958 de 2017, es decir que una vez finalice la formulación del plan Maestro de Movilidad, hecho que ya ocurrió, se debe presentar ante el Concejo de Manizales un proyecto de Acuerdo para armonizar estos dos instrumentos de planificación”*

Respecto de la pretensión del accionante de que se revoquen los Decretos que usurpan las competencias establecidas específicamente en el Acuerdo Municipal N° 0958 de 2017 y en las disposiciones legales y constitucionales aplicables, refiere que no es procedente tal solicitud, pues el objeto de la Acción de Cumplimiento es precisamente el cumplimiento de las normas por parte de la Autoridad renuente, mas no la revocatoria de los Actos Administrativos que se presumen legales.

## **IV. LAS PRUEBAS RELEVANTES**

-Derecho de petición y constitución en renuencia de octubre de 2020 presentado ante el alcalde municipal de Manizales. 01EscritoDemanda.pdf ff 39-45

-oficio SPM-20-2814 del 19 de octubre de 2020 de la Secretaría de Planeación Municipal informándole al presidente del Concejo Municipal que una vez finalice la formulación del Sistema Estratégico de Transporte se someterá a consideración de esa corporación el Proyecto de Acuerdo que contenga la armonización de estos dos instrumentos con el Plan de Ordenamiento Territorial. 01EscritoDemanda.pdf ff 46-48

-Decreto 0651 del 9 de diciembre de 2019 “Por el cual se adopta el plan maestro de movilidad para Manizales”. 01EscritoDemanda.pdf ff 49-52

## **V. CONSIDERACIONES**

### **V.1. Competencia**

El Despacho es competente para resolver el presente litigio, con fundamento en lo preceptuado por el numeral 10 del art. 154 del CPACA.

### **V.2. Presupuestos**

De conformidad con el artículo 87 Constitucional, toda persona puede acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, mediante sentencia que ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

Por su parte el art. 146 del CPACA, en concordancia con la Ley 393 de 1997, desarrolló esta norma constitucional fijando los principios, requisitos y procedimiento de la acción de cumplimiento, cuyo objetivo es el de asegurar la realización y ejecución tanto de la ley como de los actos administrativos que expidan las autoridades.

Son claras las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales en precisar que el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, persigue la observancia del ordenamiento jurídico vigente, por parte de las autoridades competentes, procurar la efectividad del Estado Social de Derecho, la salvaguarda del ordenamiento jurídico y la presunción de legalidad, como manifestación del principio de legalidad.

En estos términos, este medio de control está previsto precisamente para ordenar el cumplimiento de una norma o acto administrativo que contenga una obligación expresa, clara y precisa, cuyo incumplimiento implique el desconocimiento de un derecho o una obligación que no se discute, vale decir, que se constituya en un verdadero título ejecutivo a favor de quien lo alega.

Asimismo, dentro de los requisitos exigidos para la procedencia de la acción de cumplimiento (o medio de control) se encuentran los siguientes: (i) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir, se halle consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos; (ii) que el mandato sea imperativo, inobjetable y que esté radicado en cabeza de autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a las cuales se reclama su cumplimiento (art. 5 y 6); (iii) que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción y omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8); y, (iv) que no procederá

el medio de control cuando exista otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso en el que de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejercite la acción.

Así las cosas, existen dos condiciones para resolver la acción de cumplimiento: que la ley o acto administrativo, que se pretenda hacer cumplir, tenga un mandato claro, expreso e imperativo; y la segunda, que se demuestren los presupuestos fácticos que sirven de sustento para la operatividad de dicho mandato.

### **V.3. Problema Jurídico**

Con fundamento en la demanda, el informe de la entidad territorial y las pruebas aportadas al proceso, corresponde al Despacho determinar:

- 1) ¿ordenan los parágrafos 1 y 2 del artículo 121 del POT actual que el Municipio presente un acuerdo de proyecto para armonizar el PPM y el SETP, y este último con el POT?
- 2) ¿Cuándo se hace exigibles estas obligaciones?
- 3) ¿El artículo 121 parágrafos 1 y 2 consagró alguna condición para la formulación del Sistema Estratégico de Transporte Público?
- 4) ¿la misma norma estableció alguna condición para su armonización con el PPM, con el POT o por el contrario, las armonizaciones aludidas dependían únicamente de la expedición del Plan Maestro de Movilidad?

De igual forma deberá determinarse si es procedente en esta clase de medio de control, las solicitudes de revocatoria de actos administrativos.

### **V.4. Tesis del Juzgado**

Los parágrafos 1 y 2 del artículo 121 del acuerdo No. 0958 del 2 de agosto de 2017 por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial no deben leerse de manera aislada e independiente, y por la misma razón, la formulación del Plan Maestro de Movilidad no fue la única condición que estableció dicha disposición para la armonización del Sistema Estratégico de Transporte Público con el Plan Maestro de Movilidad, y de aquel con el POT.

Por tanto, aun no es exigible para el Municipio de Manizales presentar un proyecto

de acuerdo tanto para armonizar el PPM con el SETP, como la de presentar un proyecto de acuerdo para armonizar este último con el POT hasta tanto no esté listo y completo los estudios para la formulación del SETP.

En virtud de lo anterior, no es procedente emitir una orden para su cumplimiento.

## **V.5. Estudio normativo**

### **V.5.1. De los Sistemas Estratégico de Transporte (SEPT)**

Los Sistemas Estratégico de Transporte Público o más conocido por sus siglas "SETP", corresponden a la estrategia de Ciudades Inteligentes consignada en el Plan Nacional de Desarrollo: adoptado por el Congreso de República por medio de la ley 1151 de 2007, cuyo propósito es mejorar la prestación del servicio de transporte público colectivo en ciudades intermedias con el fin de estructurar ciudades competitivas, eficientes y equitativas, que permitan a los ciudadanos tener oportunidades seguras de movilidad, bajo principios de economía.

El SETP son sistemas basados en la operación organizada y moderna del transporte público y colectivo planeado para ciudades intermedias entre 200.000 hasta 600.000 habitantes una de sus funciones principales es reducir el número de viajes necesarios, actuar y conservar los centros históricos, promover la formalidad empresarial, asegurar el control efectivo de operación y facilitar la movilidad de la ciudad.

En el punto 3.5 del Plan Nacional de Desarrollo se dice expresamente que los proyectos de transporte urbano y movilidad buscan continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional desde 2002, consolidando una política que dé respuesta a las demandas específicas de las ciudades, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos. Que en las grandes ciudades se plantean estrategias relacionadas con la consolidación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y en las ciudades medianas estudios de movilidad e implementación de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) y que, para estos sistemas el Gobierno impulsará el uso de combustibles limpios como el gas.

El artículo 52 consagra el apoyo a los sistemas de transporte masivo mediante la con financiación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de Bogotá, Cali, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana de Centro Occidente, Área Metropolitana de

Barranquilla, Cartagena, Soacha y Cúcuta, de acuerdo con los compromisos presupuestales previamente adquiridos y su esfuerzo de propender “en conjunto con el sector privado, por conseguir los recursos para la construcción de los proyectos de infraestructura y analizará las condiciones particulares y los esfuerzos fiscales locales que permitan impulsar los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de Ibagué, Pasto, Popayán, Neiva, Armenia, Santa Marta, Manizales, Montería, Valledupar, Villavicencio, Buenaventura y Sincelejo.”

El Presidente de la República por medio del Decreto 3422 de 2009 reglamentó la implementación de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SEPT) y los definió como aquellos servicios de transporte colectivo integrados y accesibles para la población en radio de acción, que deberán ser prestados por empresas administradoras integrales de los equipos, con sistemas de recaudo centralizado y equipos apropiados, cuya operación será planeada, gestionada y controlada mediante el Sistema de Gestión y Control de Flota, SGCF, por la autoridad de transporte o por quien esta delegue y se estructurarán con base en los resultados de los estudios técnicos desarrollados por cada ente territorial y validados por la Nación a través del DNP.

Igualmente consagró que el objetivo de los SETP es lograr una movilidad segura, equitativa, integrada, eficiente, accesible y ambientalmente sostenible, en cada una de las ciudades donde se implementen.

Que para el logro de esos fines, los SETP cumplirán con los objetivos de:

1. Mejorar la cobertura, accesibilidad y conectividad entre los diferentes sectores de la ciudad, periféricos y rurales, garantizando que la totalidad del sistema estratégico sea accesible a la población.
2. Integrar física, operacional y tarifariamente el sistema de transporte público colectivo, bajo un esquema que sea sostenible.
3. Racionalizar la oferta del servicio de transporte público colectivo.
4. Estructurar, diseñar e implementar una red jerarquizada de rutas o servicios de transporte público según su función y área servida.

5. Consolidar una organización empresarial de conformidad con la ley, para la prestación del servicio en el sistema estratégico de transporte público por parte de los operadores, facilitando el cumplimiento de la programación de servicios y la adecuación de la oferta a las condiciones de la demanda.

6. Adoptar un sistema integrado de recaudo, que permita conectividad, integración, gestión de la información y un eficiente servicio al usuario.

7. Garantizar los mecanismos para la planeación, regulación, control y vigilancia de la operación de transporte y de los niveles de servicio bajo los cuales se ha diseñado el sistema, respondiendo a las necesidades de movilidad en su radio de acción. 8. Implementar un plan de construcción, adecuación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura necesaria para la óptima operación del sistema estratégico de transporte público<sup>1</sup>.

Igualmente, definió de manera clara que las autoridades de transporte competente son los alcaldes municipales o distritales, o en su defecto, en los que estos deleguen tal atribución y que la función radica en planear, diseñar, ejecutar y exigir las condiciones necesarias para la eficiente, segura y adecuada prestación del servicio de transporte público colectivo a través del sistema estratégico de transporte público, así como, ejercer su inspección, vigilancia y control.<sup>2</sup>

Dicho decreto también regula cuáles serán las fuentes de financiación y administración de recursos para el SETP e indica que la Adopción del Sistema Estratégico de Transporte Público se realizará mediante la suscripción de un convenio entre la Nación y los entes territoriales que definirá los montos de los aportes al proyecto, las vigencias fiscales en las cuales deberán realizarse dichos aportes y las condiciones de los desembolsos.

Seguidamente se consagra en el artículo 7º del Decreto que el Alcalde de la ciudad donde se implementará el Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) **deberá, mediante acto administrativo adoptar el mismo y sus respectivos componentes**, y que dicho acto administrativo, deberá contener: 1. La definición del ente titular del Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP). 2. La definición de la reorganización del servicio. 3. La definición de los indicadores de servicio mínimos para la adecuada y eficiente prestación del servicio y su esquema

---

<sup>1</sup> Ver artículo 3º

<sup>2</sup> Ver artículo 4º

de control y cumplimiento. 4. La duración del permiso de la operación del sistema y su cronograma de implementación gradual. 5. La definición de los componentes del sistema de conformidad con lo establecido en el presente decreto y en los estudios técnicos, económicos y financieros realizados por cada ente territorial. 6. La definición del esquema bajo el cual se operará el recaudo y se le entregará el dinero al administrador financiero. 7. La definición del esquema técnico bajo el cual operará el control de flota, y 8. La definición de los incentivos a las fusiones y convenios de colaboración empresarial en los que se establezcan esquemas de cooperación para la programación, despacho, operación y remuneración del servicio.

Luego la norma prescribe que la autoridad de transporte competente deberá oficiosamente, y sustentado en los respectivos estudios técnicos, reestructurar el servicio, respetando los criterios de equidad y proporcionalidad de las empresas en el mercado, y que si esa reorganización que implica modificar frecuencias, horarios de rutas, capacidad transportadora, número de vehículos, etc, no lo hace la respectiva autoridad, deberá adjudicar el servicio mediante licitación pública.

Que la prestación del servicio público de transporte en los SETP, será realizada por las empresas legalmente constituidas y habilitadas para la prestación del servicio público colectivo urbano habilitadas por la autoridad competente, con base en el Decreto 170 de 2001. Que estas operarán con una arquitectura de rutas o servicios, la cual comprenderá entre otros, los elementos de infraestructura complementarios requeridos para la prestación del servicio como terminales, estaciones, patios y talleres, paraderos, así como la forma de integración y las características básicas de tipología vehicular. Que el servicio funcionará bajo la modalidad de red de servicios, conformados por rutas jerarquizadas, diseñadas de conformidad con los estudios técnicos respectivos.<sup>3</sup>

Los SETP también comprende el desarrollo de un Sistema de Recaudo Centralizado (SRC), el cual es definido en dicha norma como el conjunto de servicios, software, hardware, y demás mecanismos de control centralizados e integrados a dicho sistema, que permite efectuar la operación de recaudo centralizado a través de medios electrónicos de pago y el registro de viajes del sistema.

Luego define las obligaciones de las empresas operadoras del SETP, la forma en que estas deben contratar los conductores; la forma en que debe estar organizado el capital de esas empresas operadoras y que la implementación del Sistema de

---

<sup>3</sup> Ver artículo 9 a 15

Recaudo será adoptada por la autoridad de transporte competente en cada proyecto de acuerdo con los resultados de los estudios técnicos y financieros, avalados por el Departamento Nacional de Planeación.

El SETP también comprende el Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF), el cual se define como aquel que “está constituido por todos los equipos, infraestructura, aplicativos informáticos y procesos que permiten realizar las actividades de planeación, programación y control de la operación del SETP. Entendiendo por planeación y programación la especificación de las rutas, servicios y frecuencias del sistema; y por control, aquellas actividades que tienen como fin coordinar, vigilar, registrar y fiscalizar dicha operación, así como hacer seguimiento de los indicadores de servicio del sistema.”

Al igual que en el caso de SRC, indica que la implementación del Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF) será adoptada por la autoridad de transporte competente en cada proyecto de acuerdo con los resultados de los estudios técnicos y financieros, avalados por el Departamento Nacional de Planeación, y conforme al estatuto general de contratación.

Luego la norma se refiere a la adopción de subsidios a la tarifa para sectores específicos de la población, caso en el cual la autoridad de transporte deberá realizar los estudios correspondientes que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema y por tanto, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establezca, la cual deberá estipularlo en el acto administrativo correspondiente, la fuente presupuestal que lo financia y una forma de operación que garantice su efectividad y se establece la prohibición expresa de que en ningún caso, dichos subsidios serán cubiertos con dineros provenientes de la Nación.

En consecuencia, se puede concluir que en materia de la adopción del Sistema Integrado de Transporte a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, entre otras, las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su alcalde.

#### **V.6. El caso concreto**

Pues bien, en el caso concreto, la norma que se indica como incumplida, se refiere a los mandatos contenidos en los parágrafos 1 y 2 del artículo 121 del acuerdo POT- No. 0958 del 2 de agosto de 2017 y en ese sentido se solicitó que se ordenara

a la Alcaldía de Manizales a presentar ante el Concejo de Manizales un proyecto de acuerdo para armonizar el Plan Maestro de Movilidad y el sistema estratégico de transporte público.

Por su parte, la Alcaldía de Manizales refirió que el párrafo primero de la norma aludida como incumplida, no puede observarse de manera independiente del segundo párrafo del acuerdo, pues este último determina la obligación de armonizar con el POT el Sistema Estratégico de Transporte público (hoy Sistema Integrado de Transporte Público) una vez sea aprobado por la nación, y ello no ha ocurrido toda vez que el contrato de consultoría para la elaboración de la estructuración técnica, legal, financiera y social (ETLFS) del Sistema Estratégico de Transporte Público para el Municipio de Manizales no ha entregado los productos finales, el Municipio no lo ha recibido a satisfacción, por lo que ni siquiera se ha adoptado en la jurisdicción local.

Por lo tanto, la articulación del POT con el Plan de Movilidad y el Sistema Integrado de Transporte Público no se puede efectuar ante la falta de este último, y hasta tanto el segundo no se encuentre incluso aprobado por la nación, el Municipio de Manizales no tiene la obligación de llevarlos al Concejo Municipal.

La norma en cuestión, estipula lo siguiente:

“ARTÍCULO 121.-SISTEMA DE MOVILIDAD URBANO. El sistema de movilidad urbano se concibe como un sistema estructurante del territorio municipal, que integra de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas, mascotas y bienes, la infraestructura vial, los estacionamientos, y los espacios públicos, facilitando la movilidad y accesibilidad al interior del suelo urbano. Garantiza la movilidad y conexión entre las centralidades y los tejidos residenciales que gravitan a su alrededor.

La planeación del sistema de movilidad urbano se articula con la propuesta del modelo de ocupación Territorial de Manizales, y se soporta técnicamente en el plan de movilidad de Manizales y el sistema estratégico de transporte público, los cuales a su vez definen lineamientos y las estrategias, así como las prioridades de inversión en el corto, mediano y largo plazo.

Parágrafo 1: Una vez finalice la formulación del Plan Maestro de Movilidad la Administración Municipal presentará ante el Concejo de Manizales un proyecto de acuerdo para armonizar estos dos instrumentos de planificación.

Parágrafo 2: Una vez aprobado por la nación el sistema estratégico de transporte público se armonizará con el POT, mediante acuerdo municipal.”

(...)”

El Municipio de Manizales dijo sobre el contrato de consultoría que permitirá la estructuración técnica, legal, financiera y social (ETLFS) del Sistema Estratégico de Transporte Público para el Municipio de Manizales que el mismo se encuentra bajo la coordinación de la Secretaría de Tránsito y Transporte e Infimanizales, y que aun no se ha recibido a satisfacción, pues aun no se han entregado los productos finales.

Dada la escasa información que se ofreció de parte de la Alcaldía sobre este contrato de consultoría, revisada la web, el Juzgado encontró diversa información sobre el mismo.

En la página de Infimanizales se indicó que Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales 2020-2023: “MANIZALES + GRANDE” se propuso como uno de los pilares, la creación y puesta en funcionamiento de un Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) que cumpla con las exigencias del Plan Nacional de desarrollo, el Plan de Movilidad, el POT y adicionalmente, que incluya cables aéreos, buses de tecnología limpia, y un especial énfasis en el transporte activo (caminata y bicicleta).

Que ese Sistema Integrado de Transporte Público de Manizales, estará conformado por tres subsistemas: Buses + Cables Aéreos + Bicicletas Públicas, los cuales estarán integrados operacional y tarifariamente entre sí. También indicó que la ciudad de Manizales resultó seleccionada por la Embajada Británica para recibir recursos del fondo de la prosperidad, quien patrocina los estudios de factibilidad del SITP por un valor de \$2.470 millones, y para ello, la Alcaldía de Manizales, a través de **la Secretaría de Transito, Infi-Manizales, e Invama han dispuesto para los estudios de Factibilidad una suma de \$590 millones**, y que la contratación de los estudios, y la supervisión de los mismos se realiza a través de Findeter, por tanto, la Estructuración Técnica, Legal, Financiera y Social (ETLFS) del Sistema Integrado

de Transporte Público está siendo ejecutada por la Unión Temporal Durán & Osorio-Deloitte-Transconsult.

Refirió que *“Los estudios del SITP serán radicados por el Municipio de Manizales ante el Gobierno Nacional para así poder obtener de ellos una cofinanciación del 70% del proyecto, según se establece en el Plan Nacional de Desarrollo.”*<sup>4</sup>

Por su parte, en la página del Centro de Observación de Infraestructura de Caldas COIC,<sup>5</sup> se indicó que en el marco de los proyectos priorizados en el Plan Maestro de Movilidad de Manizales (2018), Findeter y la Alcaldía de Manizales firmaron en el año 2018 el convenio para elaborar los estudios y diseños del Sistema Estratégico de Transporte Público de Manizales.

Allí se informa que el 4 de abril de 2019 se inició el contrato de consultoría No.006 de 2019, donde la Unión Temporal Durán & Osorio – Deloitte – Transconsult, realizaría un diagnóstico de línea base, y la estructuración técnica, financiera y legal, con fecha de entrega para el mes de febrero de 2020. Que luego, en el mes de enero de 2020, las firmas consultoras socializaron los avances del estudio ante el equipo de trabajo de la Alcaldía de Manizales. Sin embargo, allí no se consideró la existencia de nuevas líneas de cable aéreo, porque el SETP es una solución para el transporte público colectivo y que desde la Alcaldía de Manizales se realizaron las gestiones para ampliar el plazo a los consultores al 30 de abril de 2020 y modificar el alcance del estudio, considerando la articulación de las líneas 3 y 4, que tienen estudios de factibilidad y prefactibilidad respectivamente. Esta nueva concepción estaría enfocada a la existencia de un Sistema Integrado de Transporte Público, en función de la integración de diferentes modos: cable, bicicletas, transporte público colectivo y peatones, como ya se había indicado.

Pues bien, según lo informado en un artículo de La Patria, denominado *¿Es viable y necesario invertir en este momento en la Línea 3 del Cable Aéreo?*<sup>6</sup> se habló sobre los estudios encargados al contrato de consultoría ya citado, y allí se indicó que la presidenta de junta de SOCOBUSES Claudia Gómez Londoño afirmó que aunque se le ha pedido continuamente al alcalde dichos estudios, la respuesta es que aún no se han terminado, por lo que se tiene que esperar. *“Sin embargo, LA PATRIA*

---

<sup>4</sup> <https://infimanizales.com/sistemasitp/>

<sup>5</sup> <http://coic.com.co/2020/03/09/setp-manizales/>

<sup>6</sup> <https://www.lapatria.com/informe-especial/las-dudas-de-invertir-en-la-linea-3-del-cable-474140>

*conoció un documento de Findeter en el que confirma que la Unión Temporal Durán & Osorio – Deloitte - Transconsult a la fecha, ya los entregó a Findeter y "en correspondencia, Findeter al Municipio" (ver respuesta oficial). "Los estudios de estructuración los tiene la Alcaldía de Manizales desde diciembre, y los de carga de pasajeros de este proyecto, que daría la viabilidad del funcionamiento de la línea; fueron entregados desde el 12 de febrero, según respuesta a derecho de petición que se elevó a Findeter", expresó Gómez Londoño. En consulta directa con la entidad, la Financiera le confirmó ayer a esta casa editorial que a la fecha el consultor ha desarrollado y entregado los productos de las fases de la I a la VII al 12 de febrero. Pese a ello, en una carta del 12 de abril, el secretario de tránsito, Cristian Mateo Loaiza, respondió que no han recibido a satisfacción los productos de la consultoría contratada." Lo que coincide precisamente con la respuesta ofrecida en este trámite constitucional por la Alcaldía de Manizales.*

Esto para ilustrar qué ha pasado con la formulación del Sistema Estratégico de Transporte Público, por medio de qué herramienta jurídica se encargó su elaboración, que ya se sabe fue a través de un contrato de consultoría firmado en 2019 entre FINDETER y la Unión Temporal Durán & Osorio – Deloitte – Transconsult, cuyo pago o financiación corrió por cuenta del Estado británico, la Secretaría de Transito, InfiManizales, e Invama y que actualmente el producto final de los estudios no se han entregado en su totalidad, aun cuando ya se han realizado entregas parciales del estudio.

Con todo, lo que importa aquí determinar es: **1) ¿ordenan los parágrafos 1 y 2 del artículo 121 del POT actual que el Municipio presente un acuerdo de proyecto para armonizar el PPM y el SETP, y este último con el POT?** La respuesta es afirmativa de la lectura de ambos parágrafos se colige que las Administraciones Municipales presentaran dos proyectos de acuerdo, uno para armonizar el PPM con el SETP (parágrafo 1) y otro para armonizar el SETP con el POT previa aprobación de la nación.

**2) ¿Cuándo se hacen exigibles estas obligaciones?** De acuerdo al párrafo 1 esta obligación nace una vez se formula el Plan Maestro de Movilidad (Parágrafo 1: Una vez finalice la formulación del Plan Maestro de Movilidad la Administración Municipal presentará ante el Concejo de Manizales un proyecto de acuerdo para armonizar estos dos instrumentos de planificación.) De acuerdo al párrafo 2, el SETP solo puede salir a la vida jurídica una vez lo apruebe la Nación.

Ahora la pregunta es: **3) ¿El artículo 121 párrafos 1 y 2 consagró alguna condición para la formulación del Sistema Estratégico de Transporte Público?** y **4) ¿la misma norma estableció alguna condición para su armonización con el PPM, con el POT o por el contrario, las armonizaciones aludidas dependían únicamente de la expedición del Plan Maestro de Movilidad?** La respuesta a la primera parte es positiva, y a la segunda negativa. El artículo 121 del acuerdo No. 0958 de 2017 si puso una condición para la existencia o nacimiento del SETP, pero no dependía únicamente de que la Administración Municipal expidiera el PPM, y por tanto, la respuesta completa a este interrogante, es que para la armonización del PPM con el SETP y de este con el POT, no se requiere únicamente la expedición del Plan Maestro de Movilidad, sino además, la aprobación de los estudios del SETP por parte de la Nación, la cual realiza el estudio y aprobación a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, cuyas funciones fueron compiladas en el Decreto 1869 de 2017.

Así las cosas, tiene sentido que la armonización de dos instrumentos de planeación, y luego, de uno de ellos con el Plan de Ordenamiento Territorial tengan lugar cuando se sepa a ciencia cierta que el SETP que se adopta, corresponde al definitivo y al aprobado por la nación a través del CONPES, entre los que se encuentran:

(...)

1. Servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno nacional.

**2. Aprobar los documentos de política económica y social, y aquellos que sirvan de base para la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo.**

**3. Aprobar el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo conforme a la Constitución y a la Ley 152 de 1994.**

**4. Estudiar y aprobar los informes periódicos u ocasionales que se le presenten a través de su Secretaría Técnica, sobre el desarrollo de los planes, programas y políticas generales, sectoriales y regionales, y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes y programas.**

**5. Hacer seguimiento al avance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, para alcanzar plenamente los objetivos de desarrollo sostenible a los que se ha comprometido previamente la nación, de acuerdo con la información que las entidades territoriales alleguen a los ministerios, entidades competentes y al Departamento Nacional de Planeación, sobre la inclusión en sus planes de desarrollo los objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de dichas metas. (...)**

Dichos estudios requieren de un nivel técnico, legal, administrativo y financiero de alta precisión, que por la misma razón se encargan para su elaboración a firmas de amplia trayectoria y conocimiento sobre el tema. De lo contrario, se haría cualquier estudio y ese se presentaría ante el Consejo Municipal con el borrador de un proyecto de acuerdo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la formulación de este tipo de SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE PÚBLICO obedece a una política trazada en el Plan Nacional de Desarrollo, y por tanto sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones deben estar articuladas con las directrices nacionales, y el estudio no puede realizarse a la ligera y como una mera tarea regional y Municipal, sino que debe obedecer a un estudio técnico serio que comprenda las directrices que se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo y en ese sentido resulte para el Consejo Nacional de Política Económica y Social como un proyecto viable y que tendrá la concurrencia económica de la nación.

Recuérdese entonces que mientras el Plan Maestro de Movilidad si es una tarea que la ley le asignó de manera individual al Alcalde Municipal, el SETP es producto de una política pública y social emanada del Plan Nacional de Desarrollo y que por ello mismo está sometida a la aprobación de la Nación.

En ese sentido, observa el Juzgado que en efecto, tal y como lo indica la parte demandante y el Ministerio Público, del parágrafo 1 de la norma que se colige que una vez finalice la formulación del Plan Maestro de Movilidad, la Administración Municipal presentará ante el Concejo de Manizales un proyecto de acuerdo para armonizar dicho Plan Maestro y el Sistema Estratégico de Transporte Público (hoy Sistema Integrado).

Sin embargo, tal y como responde la Administración Municipal dicho parágrafo no debe interpretarse de forma aislada con el contenido del parágrafo 2 de la misma disposición, pues la obligación consistente en armonizar el POT con el hoy llamado SITP, depende inicialmente de la aprobación de este último por la nación, cosa que no se ha efectuado, porque no se ha recibido a satisfacción el contrato de consultoría para la elaboración de la estructuración técnica, legal, financiera y social (ETLFS) del Sistema Estratégico de Transporte Público para el Municipio de Manizales, y en ese sentido, si bien es cierto que del contenido único del parágrafo 1 del artículo 121 del acuerdo POT- No. 0958 del 2 de agosto de 2017 se vislumbra la obligación actual, e inminente de la Administración Municipal de presentar ante el Consejo un proyecto de acuerdo que armonice el Plan Maestro de Movilidad con el llamado anteriormente Sistema Estratégico de Sistema Público, **lo cierto es que la norma no impone únicamente dicha condición para su presentación, sino que además somete a la aprobación de la nación los estudios y resultados que elabore el contrato de consultoría sobre la viabilidad técnica, financiera, administrativa y social de un Sistema Estratégico de Transporte para la ciudad de Manizales**, estudio que no ha finalizado.

En este punto resalta el Juzgado que el demandante entre mezcla ambas disposiciones, pues en la demanda solicita que como consecuencia del mandato contenido en las normas que denuncia como incumplidas, se ordene a la

Administración Municipal la presentación de *“un proyecto de acuerdo en el que se articule el Plan Maestro de Movilidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual debe ser estudiado y aprobado por el Honorable Concejo Municipal de Manizales.”*, sin embargo, la norma contiene dos partes y dos proyectos de acuerdo diferentes.

Uno que armonice el PPM y el SETP y otro que armonice el POT únicamente con el SETP, pero como ya se vio, la expedición del SETP -hoy SITP- depende de su formulación y elaboración producto del contrato de consultoría, que aun no se ha entregado a satisfacción. Por ello, tampoco puede afirmarse que el ente territorial ninguna acción ha realizado para llevar a feliz término dichas tareas, pues se adelantó por parte de FINDETER y la Unión Temporal Durán & Osorio – Deloitte - Transconsult el contrato de consultoría para la estructuración técnica, financiera y legal de dicho sistema.

Por tal razón, es un imposible fáctico armonizar el Plan Maestro de Movilidad y el antes llamado SETP hoy SITP, si la elaboración de este último surge de dicho contrato de consultoría. De ahí que, si bien aparentemente de la lectura aislada del párrafo 1 del artículo 121 se colige que la obligación de armonizar el ya elaborado Plan Maestro de Movilidad con el SETP surge una vez el primero de los estudios se haya realizado, como en efecto ocurrió con la expedición del Decreto Municipal 0651 del 9 de diciembre de 2019, lo cierto es que esta en realidad no es la única condición, y no es la única condición porque a renglón seguido el párrafo 2 estatuye otro muy claro, y es la aprobación del estudio por la nación, aprobación que no se ha efectuado porque los estudios tendientes a la elaboración y formulación del SITP no han finalizado.

Así las cosas, la obligación que surge de la norma denunciada como incumplida por la administración municipal aún no ha nacido, pues la armonización del PPM y del SITP depende de la formulación final de este último, y en por su parte la armonización del SITP con el POT dependen de la aprobación del primero por la nación, y ello tampoco ha ocurrido pues no ha finalizado la formulación del mismo de parte del Contrato de consultoría No 0006 de 2019, por manera que en este caso no existe ninguna norma incumplida cuyo acatamiento se deba disponer en este caso.

Respecto de la pretensión de que se revoquen los Decretos que usurpan las competencias establecidas en el Acuerdo Municipal N° 0958 de 2017 y en las

disposiciones legales y constitucionales aplicables, tal y como lo manifestó el Ministerio Público la acción de cumplimiento no es la vía jurisdiccional para solicitar la revocatoria de un acto administrativo, pues el objeto de esta acción constitucional es precisamente hacer efectivo el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, de ahí que la pretensión segunda también se negará.

Finalmente, y por autorizarlo el artículo 365 del CGP y el 21 de la ley 393 de 1997, el despacho se abstiene de condenar en costas.

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

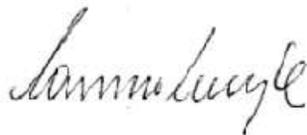
**PRIMERO:** NO ACCEDER a las pretensiones de la demanda que en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, instauró CÉSAR AUGUSTO DÍAZ ZAPATA en contra del Municipio de Manizales.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Notificar esta providencia de conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la ley 393 de 1997.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta sentencia se archivará el expediente, previas las anotaciones respectivas en el programa “Justicia XXI”.

**Notifíquese y cúmplase**



**CARLOS MARIO ARANGO HOYOS**  
Juez

**Firmado Por:**

**CARLOS MARIO ARANGO HOYOS**  
JUEZ  
JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE MANIZALES-  
CALDAS

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**84c9c1d88b940b0d07a3bb3ba4c0e47ad0293b61cb24bb477048fef7dd203aba**

Documento generado en 10/05/2021 06:25:58 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**