



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN SEGUNDA –
JUEZ: RUTH JENNY GALINDO HUERTAS

Bogotá D. C., 23 de febrero de 2018

Sentencia No.

Expediente: 2015 – 00413
Demandante: JORGE ALBERTO OTÁLORA ORTÍZ
Demandada: DISTRITO CAPITAL Y OTROS
Asunto: ACCION POPULAR (moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, seguridad y prevención de desastres y realización de desarrollos urbanos)

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar en derecho y en justicia **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en la **ACCIÓN POPULAR** de la referencia.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA

1. En ejercicio de la Acción Popular consagrada en los artículos 88 de la Constitución Política y 2º de la Ley 472 de 1998, la señora **ALIDH SIDNEY PALADINES GARCÍA** instauró demanda popular contra el Distrito Capital -Secretaría Distrital de Movilidad – SDM y el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, por considerar que se encuentran vulnerados los derechos colectivos de moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, para lo cual formuló las siguientes pretensiones:

“1. Ordenar al demandado la cesación de la ejecución del Proyecto de Infraestructura Cicloinclusiva en el sector, consistente en la adecuación de un carril preferencial para BICI-BUS o BICI-CARRIL en los carriles derecho en la calzada oriental como occidental junto a los andenes de la AK 60 entre AC 26 y CLL 67B.

2. Ordenar al demandado ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos mencionados.

3. Ordenar restituir las cosas a su estado anterior”.

B. HECHOS DE LA DEMANDA

De acuerdo con lo consignado en el escrito demanda, son los siguientes:

1. El 18 de septiembre de 2014, algunos vecinos del Barrio Modelo Norte de la Ciudad de Bogotá, previa citación del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, asistieron a una reunión para la supuesta socialización del Proyecto BICICARRIL a desarrollarse sobre la Carrera 60 entre las Calles 63 y 67B.

2. En esta reunión según el IDU, de socialización, la administración distrital dejó entrever que en realidad no tenía definido el proyecto a ejecutar en la localidad, tanto así que en la citación a la reunión se menciona que el contrato bajo el cual se ejecutaría el Proyecto es el 1810 de 2013, pero este fue tachado en los volantes. Así mismo, las respuestas de los funcionarios frente a la justificación del proyecto no fueron claras, ni precisas, es más insinuaron que el proyecto podría ser objeto de modificación.

3. Teniendo en cuenta la incertidumbre y dudas que sembró la reunión de socialización, los vecinos del barrio modelo se reunieron en dos oportunidades con la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM con el propósito de escuchar a la Administración Distrital frente al proyecto a ejecutar.
4. En dichas reuniones, las cuales se realizaron los días 21 de octubre y 5 de noviembre de 2014, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá manifestó que no tenía definido el proyecto a ejecutar, es decir, si el proyecto a realizar era un BICICARRIL o un BICI-BUS.
5. No obstante, lo anterior la Secretaría Distrital de Movilidad dejó claro que la justificación del Proyecto a realizar era para evitar el parqueo sobre la Carrera 60 desde la Calle 64 hasta la Calle 67B. En efecto, en los estudios técnicos (Formato de Revisión en Terreno de Bicicarriles) se realiza la siguiente afirmación: “Estacionamiento en la Av Cra 60 desde la Calle 64 hasta la Calle 67B, práctica que se eliminará con la existencia del carril Bus – Bici.

C. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El 12 de mayo de 2015, este Despacho negó la medida cautelar solicitada y profirió auto admisorio de la presente acción y ordenó notificar, al Alcalde Mayor de Bogotá y a los representantes legales del Instituto de Desarrollo Urbano y de SITP Transmilenio.

Debidamente notificadas las entidades vinculadas en el auto admisorio de la demanda, (ff. 69, 70 y 80), comparecieron oportunamente a dar contestación al libelo introductorio, así:

1. Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO (f. 81 a 85)

No aceptó las pretensiones de la demanda e indicó que las obras de infraestructura no dependen de esta entidad, habida cuenta que es la Secretaría de Movilidad y el IDU los encargados de proyectar y adelantar los procesos contractuales encaminados a la ejecución de obras en la malla vial del Distrito Capital.

Explicó que de conformidad con la Ley 105 de 1993, la infraestructura del transporte urbano de pasajeros, la construcción y mantenimiento de la misma es de propiedad del Distrito Capital, así las cosas no corresponde a TRANSMILENIO S.A. acometer la construcción de ningún elemento de la infraestructura del transporte masivo urbano de pasajeros.

Propuso como excepciones: falta de legitimación en la causa, no existencia de responsabilidad por hechos ajenos, ineptitud sustancial de la demanda, no existencia de la acción u omisión invocada en la demanda como soporte de la acción.

2. Instituto de Desarrollo Urbano – IDU

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y refirió que la entidad no ha violado ni amenazado los derechos colectivos aludidos por la actora como quiera que ha realizado su actividad de acuerdo con el marco de competencias y atribuciones propias, conforme con lo establecido en el Acuerdo Distrital 489 de 2012.

Señaló que el IDU de manera mancomunada con la SDM ha avanzado en la implementación del proyecto de la Carrera 60 entre Calle 26 y Calle 67B y otros proyectos de infraestructura cicloinclusiva siguiendo una metodología, la SDM elabora unos estudios de factibilidad técnica que sirven de guía para el diseño del proyecto que puede ser ejecutado por profesionales del IDU o de la SDM y una vez cuentan con la debida revisión para su aprobación son remitidos al área ejecutora para que diagnostique y evalúe económicamente la propuesta y las actividades necesarias para su

implantación, de manera transversal se llevan a cabo reuniones con la comunidad para socializar el proyecto y su etapa de desarrollo.

Propuso como excepciones: inexistencia de vulneración de derechos colectivos.

3. Distrito Capital – Secretaría Distrital de Movilidad (f. 106 a 126)

Presentó escrito oponiéndose a las pretensiones de la demanda y se refirió a un concepto técnico y jurídico, hizo un recuento normativo, señaló el objeto y finalidad de las acciones populares y como fundamentos de oposición afirmó que no ha existido omisión por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad y que si se está vulnerando un derecho colectivo es por parte de un tercero, llamado en este proceso.

Propuso como excepciones: inexistencia de la omisión que se pretende, ausencia del daño contingente, inexistencia de un perjuicio por falta de nexo causal e inexistencia de vulneración de derechos colectivos.

D. LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Una vez vencido el término de traslado de la demanda, se convocó y se llevó a cabo con las partes y el Ministerio Público la audiencia especial de pacto de cumplimiento (ff. 236 a 238), la cual se declaró fallida por no existir formula de pacto.

E. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Mediante auto de 19 de enero de dos mil dieciocho (2018), se dispuso correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

Dentro del término los apoderados del IDU, del Distrito Capital – Secretaría Distrital de Movilidad y de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio –Transmilenio S.A. presentaron alegatos así:

1. Instituto de Desarrollo Urbano

Precisó que existe un marco normativo vigente el cual desarrolla la política pública de los bicicarriles o ciclo rutas, que está contenido en el Decreto 319 de 2006, pero que a la fecha la acción popular carece de objeto, toda vez que las razones que dieron origen a la demanda ya no existen y se encuentran debidamente documentadas.

2. Distrito Capital – Secretaría Distrital de Movilidad

Expresó que una vez agotado el debate probatorio resulta claro que la entidad no ha vulnerado, ni puesto en peligro derechos e intereses colectivos, frente al caso en particular la entidad realizó los estudios correspondientes encaminados a priorizar los subsistemas de transportes más sostenibles, elaborando los diseños de los bicicarriles; sin embargo, resulta evidente que ni la Secretaría de Movilidad ha actualizado los estudios, ni el IDU está interesado en su ejecución, por lo que se presenta carencia actual de objeto.

3. Empresa de Transporte del Tercer Milenio –Transmilenio S.A.

Manifestó que de acuerdo con lo expuesto en la demanda y la Ley 472 de 1998 se debe demostrar de manera idónea, cierta y efectiva la responsabilidad (daño, imputación y nexo causal) y de conformidad con el memorando DTP 2017225028243 del 29 de noviembre de 2017, suscrito por la Directora Técnica de Proyectos del IDU, se encuentra probada la inexistencia actual de vulneración,

pues las circunstancias que originaron la acción se han superado. Hizo cita jurisprudencial del Consejo de Estado.

Reiteró, que en ninguno de los argumentos de la demanda se endilga acción u omisión de Transmilenio S.A. por la presunta afectación de los derechos colectivos invocados, concluyendo así que, a su juicio, se puede afirmar que no existe imputación atribuible a esta entidad, en tanto no se encuentra probada.

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y a decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

A. PROBLEMAS JURÍDICOS

Corresponde al despacho determinar si de acuerdo con las pruebas aportadas, con el proyecto de infraestructura del carril preferencial bici-bus sobre la Avenida 60 entre calles 26 y 67B existe vulneración de los derechos colectivos demandados, o si de acuerdo con las pruebas solicitada y aportadas se ha configurado la teoría de la carencia actual de objeto por hecho superado.

B. LOS HECHOS PROBADOS

Con fundamento en la relación de pruebas obrantes en el expediente, este Despacho encuentra probados los siguientes hechos relevantes:

- Obra petición elevada ante la Secretaría de Movilidad el 6 de enero de 2015, la cual fue replicada ante el IDU (ff. 49 a 61) en la que se requiere información respecto del proceso de selección del contratista para la ejecución de la obra bici carril y/o bicibus, copia de los estudios técnicos adelantados, en caso de estar pendiente el inicio de obras abstenerse de su ejecución y en caso de existir nuevo trazado del bicicarril y/o bicibus tener en cuenta a la comunidad (f. 23).
- La Secretaría de Movilidad dio respuesta a la anterior petición el 20 de enero de 2015 e informó que respecto de la selección de contratista se dio traslado de la solicitud al IDU, anexó copia de los estudios técnicos e indicó que de acuerdo con las evaluaciones desarrolladas la alternativa de vía cicla por la cual se optó corresponde al carril preferencial bici-bus y que la decisión obedece a una medida de tránsito que exigirá el acompañamiento pedagógico en este tipo de medidas.
- Por su parte, el IDU con fecha 19 de enero de 2015 informó que se encuentra analizando la parte técnica y jurídica de los contratos vigentes con el fin de establecer el más adecuado para la ejecución del proyecto, anexa informe digital y aclaró que el proyecto de infraestructura cicloinclusiva ha tenido un proceso de socialización por parte de la Oficina de Atención al Ciudadano.
- Se aportó copia del informe técnico, como se dijo en precedencia, en el cual se indica que la propuesta está direccionada a reducir la contaminación, a densificar el verde de la ciudad, a los modos de transporte no motorizados, otorgando en la movilidad el primer orden de prioridad a los peatones, ciclistas y al transporte masivo sobre el vehículo particular (ff. 32 a 48 y C-2).
- El 30 de noviembre de 2015, la apoderada del Distrito aportó concepto técnico y de política para el carril preferencial bici-bus de la Av. Cra. 60 entre la Avenida Calle 26 y Calle 67B, en

el que se señala la estructura normativa y técnica, se determina la tipología de la vía para el tránsito ciclista y se concluye que dadas las condiciones geométricas de la sección vial, la propuesta planteada corresponde a un carril preferencial bici-bus sobre los carriles laterales derechos de la Av. Carrera 60 (ff. 256 a 271).

- Con fecha 29 de noviembre de 2017 se adjuntó memorando en el que se informó: “Actualmente, el IDU no persiste en el desarrollo del proyecto del carril preferencial bici-bus y no adelanta estudios actualizados asociados a la implementación de bicicarriles sobre la Carrera 60 entre Calle 26 y Calle 67B. Cabe anotar que la emisión de conceptos de viabilidad para los proyectos de infraestructura de bicicarril es realizada por la Secretaría Distrital de Movilidad”; además se manifestó que no se efectuaron intervenciones correspondientes a la infraestructura de bicicarril sobre dicha vía, solo se efectuaron intervenciones para mantenimiento de la malla vial.
- Respecto de la Secretaría de Movilidad, indicó que actualmente no ha realizado o modificaciones actualizaciones a los documentos técnicos de factibilidad y diseño para el trazado del carril preferencial bici-bus sobre la Avenida Carrera 60 entre Avenida Calle 26 y Calle 67B, por lo cual para la ejecución de nuevas obras sobre este corredor, se deberán seguir los lineamientos que resulten del proceso de desarrollo del modelo integrado de transporte enmarcado en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial – POT. (ff. 361 y vtos.)

C. ANALISIS DEL DESPACHO

1. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

El artículo 23 de la Ley 472 de 1998, indicó que en las acciones populares solo podrán proponerse excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada. Al respecto, se considera que excepto la excepción de falta de legitimación por pasiva, los fundamentos de las demás excepciones propuestas hacen parte de los alegatos de la defensa y no constituyen una verdadera excepción, toda vez que no se invocan “*nuevas consecuencias jurídicas sobre nuevos supuestos de hecho, jurídicos y probatorios, que conducen a la destrucción de la reclamada por el actor*”¹; en consecuencia, sobre ellas no habrá pronunciamiento en la presente providencia, en cumplimiento de la norma que así lo establece y al resolver el fondo del asunto, de paso quedarán resueltas.

a. Falta de legitimación por pasiva

1) Empresa de Transporte del Tercer Milenio

De acuerdo con lo manifestado por la Empresa no es la llamada a responder la demanda por cuanto Transmilenio S.A. no es quien decide cuáles son las obras de infraestructura relacionadas con la movilidad en la ciudad de Bogotá, no existe solidaridad con la Secretaría de Movilidad del Distrito ni con el IDU, no es la encargada de ejecutar las obras del proyecto de infraestructura Proyecto Bici carril sobre el corredor vial Avenida carrera 60 entre Calle 26 y Calle 67 B, no existe acción, omisión ni extralimitación de funciones que sea predicable de Transmilenio S.A.

Para resolver, se cita el Decreto 319 de 2006 “por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones”, que en su artículo 15 dispone:

¹ QUIROGA C. Héctor Enrique. La Pretensión Procesal y su Resistencia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007. p. 209.

“Artículo 15 Integración del Transporte Público.

El sistema integrado de transporte público se constituirá a partir de un proceso de integración operacional, tarifario e institucional de acuerdo con los principios constitucionales de coordinación y complementariedad, logrando una unidad física para los usuarios del transporte, que les garantice el acceso al servicio en condiciones de óptima calidad, economía y eficiencia. La base de integración será la siguiente:

*La Secretaría de Tránsito y Transporte es la autoridad de transporte público en Bogotá D. C., en los términos de la Ley, cuya responsabilidad es la definición de la política pública sectorial, regulación, vigilancia y control de las actividades del transporte y la coordinación de las instancias de ejecución de dicha política pública sectorial.

*La empresa TRANSMILENIO S. A., **como ente gestor del transporte masivo²**, tiene la responsabilidad de la integración, evaluación y seguimiento de la operación del SITPC. En consecuencia le corresponde adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración con el actual sistema de transporte colectivo.

A su vez, se cita el artículo 8º del Decreto 309 de 2009 *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*, que señala:

“Artículo 8º.- Competencia de Transmilenio S.A. como Ente Gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO. De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y los Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. como ente gestor del SITP realizará: **La planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo”**.

Atendiendo a las normas citadas, se colige que la red de ciclorutas en efecto no son responsabilidad de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A., en el entendido que sus funciones están orientadas a actuar como gestor del transporte masivo de personas y del Sistema Integrado de Transporte Público, lo cual aun cuando implica movilidad no tiene relación directa con las pretensiones de la demanda, es decir con la puesta en marcha del proyecto elaborado por la Secretaría de la Movilidad.

En tal virtud, de acuerdo con lo anterior, este Despacho declarará probada la excepción de falta de legitimación propuesta por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.

2. FINALIDAD Y PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN POPULAR

De conformidad con el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares están dirigidas a proteger los derechos e intereses colectivos definidos expresamente por el constituyente, o por el legislador a través de leyes ordinarias o tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia y debidamente incorporados al sistema jurídico colombiano. Estas acciones proceden cuando tales derechos, también denominados de tercera generación, se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

En los términos del inciso segundo del artículo 2º de la Ley 472 de 1998, la acción popular es preventiva y restitutoria, en la medida en que se ejercen para **i) evitar el daño contingente, ii) hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos, o iii) restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.**

Del anterior marco normativo, se concluye que para la prosperidad de las pretensiones de la acción popular deben quedar debidamente acreditados los siguientes elementos:

² Definido por el artículo 3º del Decreto 319 de 2006 como aquel “Constituido por las líneas de metro, troncales de buses y líneas de tranvía y sus respectivas rutas alimentadoras. En la periferia de la ciudad se deberá integrar con el tren de cercanías”.

- Que exista una real amenaza o vulneración de un derecho colectivo definido expresamente como tal por el constituyente o por el legislador;
- Que la amenaza o vulneración se haya dado como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas.

Así las cosas, se deberá *i)* identificar normativa y conceptualmente el derecho colectivo que se considera amenazado o vulnerado, *ii)* examinar si realmente existe una amenaza o vulneración y, finalmente, *iii)* determinar si la amenaza o vulneración proviene de la acción u omisión de las autoridades públicas (imputación).

3. DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

En el escrito de demanda, el actor popular pretende la protección de los derechos colectivos establecidos en los literales d), g), y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, para lo cual solicitó se ordene a la Alcaldía Local la asignación de dineros para la demolición total de la escalera y su construcción con las especificaciones técnicas y colocación de pasamanos.

Antes de entrar a definir el fondo del asunto planteado, se hace necesario acudir al marco conceptual de los derechos colectivos invocados, para así poder determinar si existe o no amenaza sobre los derechos presuntamente vulnerados y así tomar la decisión que corresponda.

a. Moralidad administrativa

Este derecho colectivo se encuentra enunciado en el literal b) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998. Además, está consagrado como uno de los principios orientadores de la función administrativa, según el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3º de la Ley 489 de 1998. Así, la moralidad administrativa tiene una doble condición, pues es a la vez derecho colectivo y principio orientador de la función pública.

La jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, tanto de la Sección Tercera como de la Primera, es uniforme en señalar como contrario a la moralidad administrativa toda actuación que no responda al interés de la colectividad por inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública³.

En efecto, el Consejo de Estado se ha referido a la moralidad administrativa para indicar que el desconocimiento de un precepto legal no constituye, por sí solo, vulneración de este derecho colectivo, en tanto que **para poder concluir que dicho derecho ha sido desconocido es necesario que la vulneración del principio de legalidad vaya acompañada de algún fenómeno de corrupción**, que desconozca los fines de dicho principio y con la pretensión de obtener algo a cambio, observándose entonces que la ilegalidad lleva consigo una carga de inmoralidad.⁴

Corolario, si una persona por vía de la acción popular acude procurando la protección de este derecho, debe analizarse la acción u omisión de la administración en el caso concreto, pues debe existir la certeza de alguna conducta de corrupción y un peligro latente e inminente de su vulneración.

b. Defensa del patrimonio público

³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 1º de octubre de 2008. Exp. No. 25000-23-26-000-2004-01856-01(AP). Sección Primera. Sentencia de 9 de agosto de 2007. Exp. No. 19001-23-31-000-2004-01837-01(AP).

⁴ Sentencia A.P. 1408-01. del 19 de agosto de 2004. Sección Tercera del Consejo de Estado. C.P. Alier Eduardo Hernández.

Al igual que el anterior derecho, el numeral 4º de la Ley mencionada lo consagra en su literal e) y tiene una finalidad de garantizar la protección de los intereses colectivos, y por tanto toda la actividad del Estado se encuentra sometida al principio de legalidad y al interés general, y de acuerdo con ello si se afecta el patrimonio público o algún otro derecho colectivo, se podrá acudir a la acción popular para que sea verificada su vulneración.

Este derecho en concreto, atendiendo a los fines del Estado, busca asegurar la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos y la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto. Por tanto, si en dicha administración ya sea por parte de algún ente del Estado o de un particular que administra recursos públicos se verifica el manejo ilegítimo, en iguales circunstancias se ha de acudir para su protección por medio de la acción popular.⁵

c. Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

El Consejo de Estado se pronunció recientemente respecto del derecho colectivo en referencia señalando que busca garantizar la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución y que implica que los entes públicos competentes deban adoptar las medidas necesarias para solucionar efectiva y anticipadamente las problemáticas que pongan en riesgo el bienestar de la comunidad, evitando la consumación de riesgos tanto naturales como antropocéntricos, considerando al respecto lo siguiente:

“Tal como quedó establecido en el problema jurídico esbozado, el asunto sub examine involucra el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles. Proclamado por el literal l) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción ex ante de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan advertibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De aquí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho y haya hecho énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”⁶, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr. pérdidas de vidas humanas o animales, contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que por ende ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan (artículo 2 de la Ley 472 de 1998).

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene

⁵ Sentencia AP – 163 de 2001. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera.

⁶ Nota Interna de la sentencia *infra* “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala”.

el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”⁷. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.⁸

De esta manera, la eventual ocurrencia de contingencias que puedan ocasionarse por las condiciones físicas en las que se encuentren las escaleras de acceso a un barrio y la ausencia de pasamanos para el uso de dichas estructuras se ajusta plenamente al alcance de los derechos colectivos de seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente en la forma descrita por la jurisprudencia administrativa, sucesos sobre los cuales el despacho requiere efectuar un estudio de fondo con el fin de determinar si eventualmente pueden conjurarse con la ejecución de las obras necesarias a cargo de las entidades demandadas.

d. La realización de desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

Este derecho colectivo se encuentra contemplado en el literal m) de la Ley ya citada y su finalidad es adecuar el espacio del territorio a las necesidades de la población, con observancia de las normas urbanísticas y a las disposiciones jurídicas y sin vulnerar derechos ajenos, ni atentar contra la naturaleza.

El Consejo de Estado lo ha definido así:

“Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana. Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997). El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial – aún no expedida por el Congreso de la República - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288 C.P.). Planes de ordenamiento territorial que sirvan de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político – administrativas – de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).

⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de marzo de 2015, Radicación número: 15001-23-31-000-2011-00031-01(AP).

técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial – bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.”⁹

Una vez definidos los derechos colectivos que sirven de fundamento a la acción, se procederá a decidir el asunto que se somete a control, de acuerdo con las pruebas aportadas.

1. El concepto de carencia actual de objeto por hecho superado

La acción popular fue consagrada por el artículo 88 de la Constitución Política de 1991 con la finalidad de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, principio que a su vez, fue desarrollado por la Ley 472 de 1998.

Sin embargo, hay ocasiones en las que el supuesto de hecho que motiva la acción popular se superó o cesó, ya sea antes de iniciado el proceso ante los jueces de instancia o en el transcurso del mismo, en estos eventos, la Sección Tercera del H. Consejo de Estado en sentencia del 22 de febrero de 2017 señaló:

“Siendo así las cosas, se torna innecesario un pronunciamiento de fondo sobre el caso planteado ya que su resultado sería inocuo. Esto es, al desaparecer los hechos que supuestamente generaron la vulneración a los derechos colectivos invocados, la acción popular pierde su eficacia y, por ende, su justificación constitucional, configurándose en el presente caso un hecho superado que conduce a la carencia actual de objeto”¹⁰.

En la misma providencia, se citó la sentencia proferida la Sección Primera de esa H. Corporación, en la que se refleja el sentido de la declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado en las acciones populares, así:

“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares se “ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”, de lo cual se deduce, que la orden de proteger los derechos colectivos supone la existencia de las circunstancias que los amenazan o vulneran; pues si éstas han desaparecido, desaparece también la causa que da lugar a dicha protección. No es posible hacer cesar la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, si éstas han dejado de existir; tampoco lo es restituir las cosas al estado anterior, en tanto que, la ausencia de dichas circunstancias, supone, precisamente, que las cosas volvieron a su estado anterior sin necesidad de la orden judicial.

Así como la prosperidad de las pretensiones en una acción popular depende de lo acreditado por la parte demandante en el proceso¹¹, la orden de proteger los derechos colectivos sólo puede proferirse cuando, al momento de dictar sentencia, subsisten las circunstancias, que a juicio de los actores, vulneran o amenazan tales derechos, pues de lo contrario el fundamento fáctico y jurídico de dicha orden judicial

⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, Rad. N° 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP), veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007).

¹⁰Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera C. P. Dr. Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 22 de febrero de 2017 dictada dentro del radicado 08001-23-33-000-2011-00935-01(AP).

¹¹Artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

habría desaparecido, y su objeto -que es, precisamente, la protección de los derechos colectivos- ya se habría logrado, generándose, de esta manera, una sustracción de materia. (...)¹²

Así las cosas, cuando la acción carece de objeto por haberse cumplido el propósito para el cual fue instaurada, nos encontramos frente al concepto carencia actual de objeto por hecho superado, por lo que no habría lugar a impartir orden alguna para la protección del derecho invocado, en tanto resulte palmario que ha cesado su vulneración.

2. Solución del caso concreto

La señora ALIDH SIDNEY PALADINES GARCÍA presentó la presente acción popular, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles y la realización de desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, que consideró vulnerados con el informe de factibilidad técnica del proyecto Bici carril a desarrollarse sobre la Carrera 60 entre calles 26 y 67B.

Manifestó la actora popular que dicho proyecto es inviable en el entendido que sobre el carril exclusivo transitarán, junto con los ciclistas, buses del Sistema de Transportes Público de Bogotá – SITP, considerando que el proyecto no tiene la vocación de atraer nuevos viajes ni de mejorar las condiciones actuales, no genera seguridad vial, no es el más óptimo, no genera conectividad y la continuidad no es funcional, el sector ya cuenta con tramos de la Red de Ciclorutas que sí cumplen la función de conectividad, no cumple con los requisitos establecidos en el Manual de Diseño para el tráfico de bicicletas desarrollado por la plataforma holandesa CROW, afectará la movilidad del sector, en un mismo tramo existirá bicibus o bicicarril y cicloruta, concluyó que no se requiere de la implementación de un bicicarril o bicibus en la Carrera 60 entre las calles 26 y 67B.

Sin embargo, atendiendo a que el informe de factibilidad técnica y la priorización de diseños para la implementación de infraestructura cicloinclusiva y el concepto técnico databan del año 2014 y 2015, respectivamente, se solicitó a la SDM y al IDU información respecto del proyecto del carril preferencial bici-bus del sector señalado por la actora popular, de acuerdo con el cual el IDU confirmó que actualmente “no persiste en el desarrollo del proyecto del carril preferencial bici-bus y no adelanta estudios actualizados asociados a la implementación de bicicarriles sobre la Carrera 60 entre Calle 26 y Calle 67 B” y presenta un extracto de las razones por las cuales no se efectuaron las actividades de implementación del citado carril en el que se resalta por este Despacho que la “doble circulación para bicicletas (cicloruta – bicicarril) podría llegar a configurarse como un detrimento patrimonial (ff. 358 y 359).

Por su parte la Secretaría de Movilidad señaló que de acuerdo con los antecedentes de la acción popular la SDM remitió al IDU el documento de factibilidad técnica de trazados para diseño e implementación de señalización del proyecto de carril preferencial bici-bus y el diseño de señalización del ID 51, de acuerdo con esto el IDU estructuró la licitación pública de ejecución a monto agotable de los estudios, diseños y actividades de conservación, adecuación y mantenimiento de la infraestructura vial existente para la implementación de bicicarriles en Bogotá, de lo cual se obtuvo como resultante dos contratos (1862 y 1863 de 2014) concluyendo que “actualmente no ha realizado modificaciones o actualizaciones a los documentos técnicos de factibilidad y diseño para el trazado del carril preferencial bici bus sobre la Avenida Carrera 60 entre Avenida Calle 26 y Calle 67B, por lo cual para la ejecución de nuevas obras sobre este

¹² Nota interna de la sentencia del 22 de febrero de 2017 dictada dentro del radicado 08001-23-33-000-2011-00935-01(AP). “[31] Sentencia de 11 de octubre de 2001 AP-0268, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

corredor, se deberán seguir los lineamientos que resulten del proceso de desarrollo del modelo integrado de transporte enmarcado en la revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá, que se lidera desde la Secretaría Distrital de Planeación” (ff. 361 y vto). Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

“[L]a declaratoria de carencia actual del objeto de la acción popular, por hecho superado, implica que se verifique el cese de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos aducidos por el actor popular”¹³.

Atendiendo a la cita jurisprudencial transcrita en precedencia, para proceder a la declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado, el Despacho debe verificar que efectivamente haya cesado la posible vulneración de los derechos colectivos invocados por los accionantes.

Así las cosas, de acuerdo con lo pretendido por la accionante quien solicitó ordenar la cesación de la ejecución del proyecto de Infraestructura Cicloinclusiva y ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio y verificada la documental obrante en el plenario, el Despacho encuentra que no se efectuaron intervenciones sobre la infraestructura del bicarril sobre la Carrera 60 entre la Avenida Calle 26 y Calle 67B, solamente se realizaron intervenciones para el mantenimiento de la malla vial (f. 358).

Así las cosas, verificada la total cesación de la amenaza de vulneración de los derechos colectivos invocados por los actores populares, en el presente caso se encuentra configurada la teoría del hecho superado por carencia actual de objeto, y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo anteriormente expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVA ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar probada la excepción de falta de legitimación propuesta por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Trasmilenio S.A., por las razones indicadas en la parte considerativa.

SEGUNDO.- Negar el amparo de los derechos colectivos invocados al configurarse el hecho superado por carencia actual del objeto de la acción.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE esta sentencia a las partes y al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, en la forma prevista en el artículo 203 del C.P.A.C.A.

CUARTO.- Una vez ejecutoriado el presente fallo, **REMÍTASE** por Secretaría a la Defensoría del Pueblo, copia del presente fallo, para que sea incluido en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

Ergc

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2013, proferida en el expediente núm. 2010 00650 01 (AP). M.P. Doctora María Elizabeth García González.