

**JUZGADO TREINTA Y TRES (33) ADMINISTRATIVO**  
**DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**  
**SECCION TERCERA**

Carrera 57 No. 43-91 Edificio Aydee Anzola Linares Piso 5 Bogotá D.C.

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**ACCIÓN POPULAR**

**Exp. -No. 110013336033 2023 00282 00**

**Demandante: LUIS CARLOS LEAL ANGARITA Y OTROS**

**Demandado: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL-SECRETARÍA DISTRITAL DE  
MOVILIDAD y EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO -  
TRANSMILENIO S.A-**

Auto interlocutorio No.0143

Procede el Despacho a resolver el **recurso de reposición** interpuesto por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio -TRANSMILENIO S.A- contra el auto proferido el 8 de septiembre de 2023 mediante el cual se admitió la demanda.

**I. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD DEL RECURSO**

Conforme al artículo 242 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021 *“El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.”*; el recurso de reposición interpuesto en contra del citado auto es procedente.

**En cuanto a la oportunidad y trámite del recurso de reposición**, por remisión expresa del artículo 242 ib. (modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021) debe aplicarse lo dispuesto en el Código General del Proceso. Bajo esta línea, el artículo 318 de la Ley 1564 de 2012 (inciso 3º) consagró el termino de tres (03) días a partir de la notificación del auto para interponer este recurso (en tratándose de autos proferidos fuera de audiencia).

Así, se tiene que el auto impugnado fue proferido el martes 5 de septiembre de 2023 y notificado personalmente a través de correo electrónico el mismo día, luego, el término para recurrir tal decisión fenecía el día viernes 8 de septiembre de 2023<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En el conteo del término no incluyen los días no hábiles o de vacancia judicial. Artículo 118 de la Ley 1564 de 2012.

Fecha en que fue interpuesto el recurso de reposición sobre el que el Despacho debe pronunciarse, por lo cual se concluye que fue radicado en término.

## II. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

El apoderado de TRANSMILENIO S.A solicita que el auto impugnado se revoque, porque considera que no se integró al contradictorio a todas las personas que debían serlo, manifestando reparos así:

*”En el marco del periodo de los hitos mencionados, los concesionarios presentaron las propuestas de prototipos a pilotear y se hicieron pruebas en los patios y con los buses operando en las respectivas rutas con personas de distintas contexturas y mujeres en estado de embarazo para determinar la distancia adecuada que permitiera un paso suficiente para el ingreso y validación del pasaje por parte del usuario, pruebas que resultaron exitosas y recibieron el aval correspondiente. Por lo tanto, habiéndose logrado el acuerdo con los concesionarios, no fue necesario que TRANSMILENIO S.A definiera unilateralmente las medidas a implementar.*

*-De esta manera, fueron los concesionarios de operación zonal del SITP, quienes para el -segundo semestre de 2019 y en cumplimiento del mencionado Otrosí Estructural, implementaron en la flota de su propiedad los dispositivos anti evasión, entre ellos los torniquetes mariposa, que hoy son cuestionados por los demandantes, por lo que **la instalación de los torniquetes anti evasión fue una medida que se adoptó de manera conjunta por TRANSMILENIO S.A y los concesionarios de operación en el marco de los Contratos de Concesión del SITP.***

*-Siendo ello así, es evidente que **existe una relación jurídica sustancial que ata a los seis (6) concesionarios de operación zonal del SITP con el objeto del presente litigio y con TRANSMILENIO S.A, siendo indispensable su comparecencia al presente proceso para que pueda emitirse un pronunciamiento de fondo.***

*- No obstante lo anterior, el actor popular NO vinculó dentro del extremo pasivo de la demanda a los seis (6) concesionarios de operación zonal del SITP, pese a que el artículo 14 de la Ley 478 de 1998 prescribe que “La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya*

*actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.”, por lo que estimamos que contrario a lo manifestado en el Auto Admisorio, la demanda no cumplió con la totalidad de los requisitos y formalidades legales exigidos en la Ley 472 de 1998 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

### III. TRAMITE DEL RECURSO

El 12 de septiembre, por secretaría se corrió traslado del recurso de reposición interpuesto por TRANSMILENIO S.A.

**3.1.** El apoderado de **BOGOTÁ D.C.-SECRETARÍA DE MOVILIDAD** coadyubó el recurso porque comparte los argumentos del recurrente, en el entendido que, debe vincularse a los concesionarios del SITP en tanto ellos se comprometieron a implementar las medidas anti evasión en el sistema, específicamente, fueron quienes instalaron los dispositivos que la parte accionante considera vulneran los derechos colectivos de la población a que se refiere la demanda de acción popular.

**3.2.** A su turno, la **PARTE ACCIONANTE** se opone a la prosperidad de la impugnación horizontal por cuanto lo señalado ahí no es una causal de inadmisión o rechazo de la demanda de acción popular, sino que TRANSMILENIO S.A pudo convocar a los concesionarios del SITP a través de un llamamiento en garantía. Además, serán las autoridades distritales las que tengan que tomar las medidas que se solicitan para salvaguardar los derechos colectivos presuntamente conculcados.

Con fecha 25 de septiembre de 2023 nuevamente la parte actora allega escrito que descurre traslado del recurso de reposición interpuesto oponiéndose a la revocatoria del auto admisorio solicitada por la Empresa de Transmilenio.

**3.3.** La delegada del **MINISTERIO PÚBLICO** rindió concepto respecto de este recurso en el sentido de considerar que no debe acogerse el planteamiento en que se sustenta, por cuanto, el actor popular no vinculó a los concesionarios del SITP que se solicitó sean vinculados mediante recurso de reposición, ni ello surge en principio de los hechos narrados en la demanda popular, pero especialmente porque ello no deviene del derecho material cuya protección se busca, que es ajeno a la relación sustancial surgida entre TRANSMILENIO S.A y los operadores concesionarios del sistema integrado de transporte.

En términos generales la Procuradora delegada ante este Despacho consideró que la salvaguarda de los derechos colectivos corresponde a las entidades accionadas y cualquier acción que deban ejecutar frente a sus concesionarios les compete únicamente a ellas, cualquier otra determinación que involucre a los concesionarios se debe tomar en el marco de sus relaciones contractuales.

#### IV. CONSIDERACIONES

Como ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup>, *“el litisconsorcio necesario consiste en que la sentencia tiene que ser única y de igual contenido para la pluralidad de sujetos que integran la relación jurídico-procesal, unidad que impide adoptar decisiones que no incidan en todos los integrantes, (...) de acuerdo con lo anterior, el elemento diferenciador de este litisconsorcio con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio; mientras que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes, en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate.”*

Luego entonces, cuando se configura el litisconsorcio necesario, activo o pasivo, la sentencia que decida la controversia ha de ser idéntica y uniforme para todos y si **alguno de los cotitulares de dicha relación jurídico material no se encuentra presente en el juicio**, la conducta procesal que debe observar el juzgador y en oportunidad es la de proceder a integrarlo. Pero esta relación única que ata a todos los integrantes de un extremo de la Litis debe estar plenamente determinada y debe haber una correspondencia entre el vínculo de los litisconsortes y el objeto del proceso.

De otro lado, la jurisprudencia ha determinado que resulta claro que, para garantizar la seguridad jurídica, el derecho al debido proceso y el derecho de defensa es necesario que **las personas que puedan resultar involucradas en procesos judiciales deban ser enteradas de la existencia de estos**, mediante la notificación personal de la primera providencia que se profiera en estos, bien se trate del auto admisorio de la demanda o del de mandamiento ejecutivo<sup>3</sup>.

Ahora bien, atendiendo al texto del artículo 14 de la ley 472 de 1998, en la acción popular puede surgir un litisconsorcio necesario alrededor de la pretensión y sus efectos, **si de los elementos del proceso se puede inferir que pudieran resultar**

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 6 de mayo de 2015. Consejera ponente: Olga Melida Valle de la Hoz. Expediente: 28681.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 2006. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Cita tomada de Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 24 de marzo de 2020. Consejera ponente: María Adriana Marín. Expediente: 76001-23-31-000-2003-04382-01 (AP).

**afectados terceros con interés legítimo para actuar**, sea porque pueden ser sujetos pasivos de una orden para que realicen, ejecuten o asuman determinada conducta, o simplemente porque la decisión que se tome al interior del proceso les puede ser adversa, **es menester su participación en aquel y es deber del juez de primera instancia citarles para que comparezcan**<sup>4</sup>.

Sobre la integración del contradictorio o la formación de litisconsorcio necesario en el marco de la acción popular, el Consejo de Estado se ha manifestado previamente<sup>5</sup>, acogiendo la tesis que ahora se expone, de la siguiente manera:

*“De conformidad con los preceptos normativos de la Ley 472 de 1998, la demanda en la acción popular deber dirigirse en contra del presunto responsable del hecho u omisión que la motiva; no obstante lo anterior, **la ley asignó una atribución especial al juez de la citada acción constitucional para que en el curso de la primera instancia pudiera, en cualquier momento, integrar el litisconsorcio necesario por pasiva, con el fin de vincular a cualquier otro presunto responsable de la vulneración o amenaza identificada en el escrito de demanda. Entonces, tal y como se advierte de la lectura de la disposición legal antes transcrita, (art. 18) el ordenamiento jurídico radicó en cabeza del juez popular la obligación de que, ante la verificación de la existencia de otro presunto responsable en la violación o amenaza de los derechos colectivos en la demanda, correspondería a aquel la integración efectiva del respectivo extremo pasivo de la litis, no sólo con el propósito de garantizar el derecho de defensa (art. 28 C.P.) de las personas que intervienen en el debate judicial, sino, además, de todas aquellas que pudieren verse cobijadas por los efectos de la decisión judicial.***

(...)

De cara a lo dicho en las líneas que anteceden la integración del contradictorio en el marco de la acción popular debe tener en cuenta dos cuestiones; la primera, que se vincule a la acción a todas las personas que de alguna manera se pueda ver afectadas con las medidas que se solicitan para salvaguardar los derechos colectivos presuntamente conculcados; la segunda, entre las autoridades accionadas u otras, o

---

<sup>4</sup> de Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 24 de marzo de 2020. Consejera ponente: María Adriana Marín. Expediente: 76001-23-31-000-2003-04382-01 (AP).

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P. Enrique Gil Botero. Providencia del 25 de enero de 2007 Rad. 47001-23-31-000-2004-01377-01 (AP). Ratificada a su vez en Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 15 de diciembre de 2011. Consejera ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Expediente: 25000-23-24-000-2010-00570-01(AP).

incluso particulares, hay una relación jurídica sustancial que implica que una determinación para amparar los derechos presuntamente vulnerados les afecte por igual a todas o sus efectos les cobijarán por igual, participen o no del proceso.

Se observa que la pretensión principal en esta acción gira en torno a la protección de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y, derechos de los consumidores y usuarios y el goce y la utilización y defensa de los bienes de uso público, **con el fin de que se retiren los torniquetes anti evasión instalados en los vehículos del Servicio Integrado de Transporte Público**, ello está sujeto a las decisiones que sobre el particular adopte la Secretaría de Movilidad de Bogotá y el gestor del sistema - Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A – pues entre las atribuciones de tales entidades está la de regular, vigilar y controlar esta actividad.

Aun cuando en efecto, es cierto que la dirección y gestión del Sistema Integrado de Servicio Público -SITP- en la ciudad de Bogotá corresponde a las autoridades accionadas, no es menos cierto que, dadas las particularidades que rodean la instalación y puesta en uso de los torniquetes anti evasión que serían el elemento del mobiliario urbano que genera la presunta vulneración de los derechos colectivos alegada en la demanda, **se hace imprescindible que las empresas concesionarias del servicio público de transporte público tengan la oportunidad de participar y defender sus intereses en el curso de esta acción constitucional.**

Lo señalado en el párrafo anterior se explica en que, tal y como se argumentó en la impugnación horizontal, la instalación de los torniquetes que operan en los buses del SITP se planteó de forma conjunta entre la administración distrital y los concesionarios de dicho servicio público, como se evidencia en los respectivos contratos de concesión<sup>6</sup>, los otrosíes firmados el 29 de mayo de 2019<sup>7</sup>, pero además fueron los concesionarios quienes instalaron tales medidas anti evasión y **quienes tendrían que tomar las determinaciones para retirarlos en el evento en que ello proceda.**

A partir de los motivos expuestos, este Despacho considera que si es necesario vincular en este proceso a Suma S.A.S En Reorganización, Consorcio Express S.A.S, Este es Mi Bus S.A.S, Sociedad Etib S.A.S, Gmovil S.A.S y Masivo Capital S.A.S- En Reorganización, puesto que entre ellos y los órganos de la administración cuando menos existe un vínculo único a través de la colaboración que les une en la aplicación

<sup>6</sup> Expediente digital PDF “32C\_PROCESO\_17-12-6927425\_01002027\_32187975 (1)”.

<sup>7</sup> Expediente digital PDF “33CTO01-2010 - OTROSMOD16”.

de las medidas anti evasión que la parte actora considera vulneran los derechos colectivos presuntamente violentados, y de cualquier modo, **la decisión que se adopte en curso de esta acción constitucional les afectará**, pues de accederse a las pretensiones serán ellos quienes deban ejecutar las ordenes que se den, puesto que, fueron ellos quienes instalaron los elementos que presuntamente estarían causado – a voces de la demanda - la vulneración de los derechos colectivos invocados.

El Despacho entiende los planteamientos reiterados de la parte accionante y la representante del Ministerio Público, quienes se opusieron a la prosperidad del recurso de reposición, sin embargo, la decisión que se toma parte de que en plano material más que existir una relación única e inescindible entre las entidades accionadas y los particulares concesionarios, **la decisión que aquí se tomó tendrá efectos innegables sobre estos últimos y las actividades o medidas que se tomen para mitigar las presuntas afectaciones alegadas en la demanda les afectarán de cualquier modo**, por ello es menester que tengan la oportunidad de participar de la acción popular y plantear lo que a bien tengan frente a lo pretendido, más aún cuando ellos cuentan con toda la documentación completa al respecto de la instalación de los torniquetes anti evasión.

En mérito de las consideraciones expuestas el Despacho dispondrá (i) vincular al trámite de la presente acción popular a las sociedades Suma S.A.S En Reorganización, Consorcio Express S.A.S, Este es Mi Bus S.A.S, Sociedad Etib S.A.S, Gmovil S.A.S y Masivo Capital S.A.S- En Reorganización; (ii) ordenar la notificación personal a estas sociedades de la existencia de esta acción popular y concederles los términos del traslado que la Ley prevé, contados a partir de su notificación personal.

En mérito de lo expuesto, **SE DISPONE:**

**PRIMERO: VINCULAR al trámite de la presente acción popular** a las sociedades Suma S.A.S En Reorganización, Consorcio Express S.A.S, Este es Mi Bus S.A.S, Sociedad Etib S.A.S, Gmovil S.A.S y Masivo Capital S.A.S- En Reorganización, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: Por secretaria disponer NOTIFICAR<sup>8</sup>** personalmente este auto a los representantes legales de las sociedades Suma S.A.S En Reorganización, Consorcio

---

<sup>8</sup> Notificar a estas sociedades a los correos electrónicos registrados en los certificados de existencia y representación legal aportados por el recurrente y que obran en la carpeta “38OneDrive20230914”.

Express S.A.S, Este es Mi Bus S.A.S, Sociedad Etib S.A.S, Gmovil S.A.S y Masivo Capital S.A.S- En Reorganización y concederles los términos del traslado que la Ley prevé, contados a partir de la notificación personal de este auto y el admisorio de la acción popular del 5 de septiembre de 2023.

**TERCERO:** Del mismo modo que frente a las demás accionadas, **SURTIDAS LAS NOTIFICACIONES**, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 y 291 del Código General del Proceso, **córrase traslado por el término de diez (10) días contados a partir de la notificación personal para contestar la demanda a las sociedades vinculadas**, oportunidad en la que podrán solicitar las pruebas que pretendan hacer valer en el proceso y contestar los hechos y pretensiones de la acción popular.

**CUARTO:** Se advierte a las partes que el buzón electrónico suministrado -sea a través de la demanda, de la contestación o algún otro memorial- para efectos del presente trámite será su identificación digital frente al proceso. Significa que toda comunicación o memorial que el apoderado pretenda remitir hacia éste deberá originarse únicamente desde tal dirección electrónica, y que las intercomunicaciones y/o notificaciones que deba realizar el Despacho habrán de enviarse al buzón electrónico informado por el abogado de la parte.

**QUINTO:** Los memoriales que las partes destinen a este trámite procesal deben observar el conducto de envío de correspondencia establecido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Seccional Bogotá, luego su remisión deberá realizarse al buzón electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co) y simultáneamente a los correos electrónicos establecidos por las demás partes.

El memorial y/o documento texto que se remita mediante el correo electrónico citado debe allegarse en formato PDF en escala de grises y resolución mínima de 300 ppp<sup>9</sup> usando algún mecanismo de firma para identificar al autor o emisor del documento e identificándolo con el número del radicado del proceso cuando corresponda.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020. Protocolo para la Gestión de Documentos Electrónicos, Digitalización y Conformación del Expediente. Lineamientos para la gestión de documentos electrónicos y conformación del expediente. Páginas 13 a 15:

| Tipo de Contenido | Formato Estándar          | Extensión                                                               |
|-------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Texto             | PDF                       | .pdf                                                                    |
| Imagen            | JPG, JPEG, JPEG2000, TIFF | .jpeg, .jpg, .jpe, .jpg2, .tiff                                         |
| Audio             | MP3, WAVE                 | .mp3, .wav                                                              |
| Video             | MPEG-1, MPEG-2, MPEG-4    | .mpg, .mp1, .mp2, .mp3, .m1v, .m1a, .m2a, .mpa, .mpv, .mp4, .mpeg, .m4v |

<sup>10</sup> CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo PCSJA20-11632. Artículo 17. Uso de medios tecnológicos en las actuaciones judiciales. (...)

**Sumado a ello, se resalta que el envío de memoriales, documentos y solicitudes debe realizarse dentro del horario laboral de los Juzgados Administrativos de Bogotá, esto es, de lunes a viernes desde las ocho de la mañana (08:00 a.m.) hasta las cinco de la tarde (05:00 p.m.), pues de lo contrario se entenderán presentados el día hábil siguiente; tampoco se confirmará su recepción fuera de la jornada laboral sino hasta el día hábil siguiente<sup>11</sup>.**

**SEXTO:** Los demás aspectos ordenados en el auto que admitió la acción constitucional se mantienen incólumes, esto es, el numeral sexto, séptimo, octavo y en ese sentido debe darse cumplimiento.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>12</sup>**



**LIDIA YOLANDA SANTAFÉ ALFONSO**

**Juez**

**JUZGADO TREINTA Y TRES (33) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Hoy **26 de septiembre de 2023** se notifica a las partes el  
proveído anterior por anotación en el Estado Electrónico.



**EDWIN ENRIQUE ROJAS CORZO**  
SECRETARIO JUZGADO 33 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SECCIÓN TERCERA  
BOGOTÁ

De preferencia se usará el formato PDF para los documentos escritos enviados o recibidos por medios electrónicos, usando algún mecanismo de firma para identificar al autor o emisor del documento e identificándolo con el número del radicado del proceso cuando corresponda.  
(...)

<sup>11</sup> CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Acuerdo PCSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2020. “Artículo 26. Horario para la recepción virtual de documentos en los despachos judiciales y dependencias administrativas. Las demandas, acciones, memoriales, documentos, escritos y solicitudes que se envíen a los despachos judiciales, después del horario laboral de cada distrito, se entenderán presentadas el día hábil siguiente; los despachos judiciales no confirmarán la recepción de estos mensajes de correo electrónico por fuera de las jornadas laborales sino hasta el día hábil siguiente”.

<sup>12</sup> Ley 2080 de 2021. ARTÍCULO 50. Modifíquese el inciso tercero del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:  
Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.