

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., primero (1) de noviembre 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- Y OTROS**

Auto interlocutorio No.0

Procede el Despacho a resolver los **recursos de reposición** interpuestos por la Sociedad de Objeto Único Concesionaria este es Mi Bus S.A.S. – En Reorganización, Gmóvil S.A.S., Empresa de Transporte Integrado de Bogotá -ETIB- S.A.S, Masivo Capital S.A.S y Consorcio Express S.A.S contra el auto proferido el 25 de septiembre de 2023 mediante el cual se repuso la admisión de la demanda para vincularlas a este trámite constitucional.

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.”*; de cara a esta disposición los recursos de reposición interpuestos en contra del citado auto son procedentes.

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 (tratándose de autos proferidos fuera de audiencia).

Así, se tiene que el auto impugnado fue proferido el 25 de septiembre de 2023 y notificado personalmente a través de correo electrónico 4 de octubre de 2023, luego, el término para interponer recursos en su contra venció el viernes 11 de octubre de 2023¹.

Pues bien, revisado el contenido del expediente, se tiene que el 9 de octubre interpuso su recurso de reposición la sociedad Este es Mi Bus S.A.S -En Reorganización², en la misma fecha lo hizo Gmóvil S.A.S³, así también lo hizo Consorcio Express S.A.S⁴, el 10 de octubre se recibió la impugnación de Masivo Capital S.A.S⁵ y el 11 de octubre se recibió el recurso de ETIB S.A.S⁶.

De cara a lo expuesto previamente sobre el término para recurrir la providencia en cuestión se observa que todos los recursos se recibieron dentro del plazo legal, de tal modo que, será preciso revisar de fondo los argumentos propuestos por los recurrentes.

II. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

1.1. El apoderado de Este es Mi Bus S.A.S solicita que el auto impugnado se revoque, porque considera que se deben integrar al proceso de la acción popular todos los concesionarios que participan en todas y cada una de las fases del Sistema Integrado de Transporte Masivo -SITP- en la ciudad de Bogotá, entre los cuales se incluyen otras empresas operadoras del sistema de transporte, operadoras del recaudo, operadoras del sistema de transporte por teleférico, entre otras, pues todas estas empresas han ejecutado medidas anti evasión por orden o instrucción de Transmilenio S.A, quien funge como entidad directora del sistema de transporte encargada de la planeación, gestión y control contractual del Sistema.

1.2. El apoderado de GMÓVIL S.A.S. argumentó que la demanda pretende que se retire cualquier medida o torniquete instalado en los instrumentos con los que se presta el servicio de transporte público de pasajeros en la ciudad de Bogotá, en ese entendido (como adujo el apoderado de Este es Mi Bus S.A.S), consideró que se deben integrar al contradictorio todos y cada uno de los actores del sistema pues podrían verse

¹ En el conteo del término no se incluyen los días no hábiles o de vacancia judicial, esto de acuerdo con el artículo 118 de la Ley 1564 de 2012 y se entiende que el plazo inicia a correr luego de los dos días a que alude el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021.

² Expediente Digital PDF “53Mem9Oct23RecReposicMiBus” y “55RecursoReposicion”.

³ Expediente Digital PDF “56Mem9Oct23RecursoRepMovile” y “57Anexo20231009GMOVILRecursoReposicion”.

⁴ Expediente Digital PDF “74RecursodeReposicionConsorcioExpress.” y “72Mem11Oct23Recurso”.

⁵ Expediente Digital PDF “68Mem12Oct23RecursoEmpMasivo” y “71RecursoDeReposicion”.

⁶ Expediente Digital PDF “63Mem11oct23RespuestaETIBconRecurso” y “65BRNB42200AED7FD005812”.

afectados con la decisión que se adopte, además, considerando el posible impacto en la sostenibilidad financiera del sistema de transporte se deberían vincular los entes de control que participaron en las mesas de trabajo llevadas a cabo con los concesionarios de la fase III del sistema.

1.3. Los demás vinculados Consorcio Express S.A.S, Masivo Capital S.A.S y ETIB S.A.S invocaron los mismos argumentos que los dos primeros para solicitar la integración al contradictorio de todas las empresas que participan en todas las fases de la operación del SITP en la ciudad de Bogotá, además de las empresas encargadas del recaudo de los tiquetes o pasajes, dada la importancia de estas empresas en el desarrollo de la operación y la relación directa que las ata con la pretensión de la acción popular.

III. TRAMITE DEL RECURSO

El 17 de octubre pasado, por secretaría se corrió traslado del recurso de reposición interpuesto por los vinculados a esta acción popular.

1.4. El apoderado de **TRANSMILENIO S.A** coadyubó el recurso porque comparte los argumentos de los recurrentes, en el entendido que, debe vincularse a los demás actores que participan en el SITP dado que podrían resultar afectados con la decisión que se adopte en el curso de esta acción constitucional, lo cual considera que además se acompasa con las obligaciones contractuales de las personas que deben ser vinculadas, puesto que todas ellas cumplen su labor de cara los contratos de concesión y demás figuras contractuales suscritas con TRANSMILENIO S.A, lo cual amerita su participación por la potencial afectación a la sostenibilidad financiera del sistema. En apoyo de este último argumento, citó cada uno de los contratos de concesión y recordó las obligaciones respecto del recaudo, la instalación de dispositivos para el aseguramiento de tal propósito y de la administración de la información al respecto.

1.5. A su turno, la **PARTE ACCIONANTE** se opone a la prosperidad de los recursos de reposición por cuanto lo señalado en ellos no constituye causal de inadmisión o rechazo de la demanda de acción popular, sino que los recurrentes pudieron plantear su inquietud a través de un llamamiento en garantía. Además, su conducta debió ser la de contestar la demanda y no interponer este recurso que no tendría vocación de prosperidad, puesto que, la existencia o no de las vulneraciones alegadas debe definirse por el Despacho y las empresas cuya vinculación se solicita no tendrían más que cumplir con la orden judicial.

CONSIDERACIONES

Como ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷, “*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 ejecutivo⁸.

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 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**

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 6 de mayo de 2015. Consejera ponente: Olga Mérida Valle de la Hoz. Expediente: 28681.

⁸ 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).

menester su participación en aquel y es deber del juez de primera instancia citarles para que comparezcan⁹.

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 previamente¹⁰, 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 incluso particulares, debe haber 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.

Ahora bien, las sociedades vinculadas solicitan en sus recursos de reposición que se integre a la acción popular a los demás sujetos que participan de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- en la ciudad de Bogotá, ello porque serían afectadas con la decisión dadas sus funciones respecto del recaudo, la administración de la información y la toma de medidas anti evasión o para garantizar el cobro efectivo de los pasajes en desarrollo de la operación del sistema de transporte.

⁹ 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).

¹⁰ 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).

Respecto de tales argumentos debe indicarse que, las razones expuestas por las vinculadas no fueron las que motivaron su integración a este trámite constitucional, en la providencia del 25 de septiembre se tuvo en cuenta que el objeto concreto de la acción popular se dirige a unas medidas anti evasión instaladas conjuntamente por TRANSMILENIO S.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, lo cual obedeció a lo acordado en los otrosíes firmados el 29 de mayo de 2019¹¹.

No fueron las obligaciones generales acordadas en los contratos de concesión para la operación del SITP o el equipamiento mínimo con el que deben contar los concesionarios para desarrollar la operación que se ordenó su integración al contradictorio, fue específicamente respecto de los dispositivos instalados para prevenir la evasión del pago y garantizar el recaudo en el sistema, conforme a lo pactado en los otrosíes del 29 de mayo de 2019, mismos, que al decir de la demanda de acción popular serían los elementos del mobiliario urbano causantes de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos de acceso a los bienes de uso público y acceso a los servicios públicos.

A fin de precisar, el entendimiento que dan los recurrentes a la pretensión da un alcance que a juicio de este Despacho esta no tiene, puesto que en los recursos se alude a que lo pretendido por los accionantes **es que se retiren TODAS las barreras que limiten el acceso de las personas al SITP en general**, de ahí que entonces habría que revisar la posibilidad de ordenar el retiro de los torniquetes de cobro en los buses, los torniquetes de cobro en las estaciones, las modificaciones a las puertas de acceso y demás medidas que se han tomado por el gestor y las operadoras del sistema para intentar evitar la evasión del pago en el sistema de transporte.

A juicio del Despacho ese no es el alcance de la pretensión, **según lo planteado en la demanda, la vulneración estaría configurándose respecto de los mecanismos anti evasión instalados en los buses zonales del SITP** por sus dimensiones, por su uso y por lo que -a juicio de la demanda- representa una barrera injustificada para las poblaciones vulnerables a que se alude en la demanda (personas con discapacidad, con movilidad reducida, con cuerpos no hegemónicos, personas de talla baja, mujeres y personas embarazadas, mujeres y personas con niños en brazos, niños y niñas personas con paquetes grandes como bolsas, coches, etc.), de modo que, **no son**

¹¹ Expediente digital PDF “33CTO01-2010 - OTROSMOD16”.

todas y cada una de las barreras que se instalaron a en la operación del sistema de transporte las que ocasionan la vulneración que se alega en la demanda.

Más allá de que obligaciones determinaron la vinculación o el alcance de la pretensión de la acción popular, lo que sustentaría la vinculación del resto de actores del SITP sería la existencia de un litisconsorcio necesario entre todos ellos de cara a la vulneración de los derechos colectivos a que alude la demanda, sin embargo, **no se evidencia la configuración de un litisconsorcio necesario que implique la integración al contradictorio de todos estos actores al proceso**, puesto que, no están atados por una relación sustancial única e inescindible sobre la cual deba pronunciarse el Despacho, cada uno de los responsables de la operación del sistema tiene sus propias atribuciones y funciones, de ahí que, no se pueda predicar respecto de todos la existencia de un litisconsorcio necesario.

Tampoco se observa que las empresas cuya vinculación se pretende tengan presunta responsabilidad respecto de la amenaza o vulneración a que se refiere la demanda, ello partiendo de que en esta se alude a unos mecanismos anti evasión en particular que se emplean en los buses zonales del SITP, se echan de menos los criterios técnicos tomados en cuenta para su instalación o el sustento serio para la implementación de estos mecanismos, en ello edifica el actor popular los argumentos que soportan la vulneración a los derechos de acceso a los servicios públicos, al goce, uso y defensa de los bienes de uso público.

En términos generales se considera que no están dados los supuestos para considerar que en este caso se configure un litisconsorcio necesario entre las entidades accionadas, las sociedades vinculadas y el resto de actores del Sistema Integrado de Transporte Público en la ciudad de Bogotá, **cada uno de los actores cuenta con sus ocupaciones que difieren de las asignadas a los otros**, por tanto, no puede haber entre ellos un litisconsorcio necesario, aunado **la pretensión de la acción popular tiene un alcance claro y concreto que no involucra a todos los participantes de la operación del sistema de transporte**, la vinculación se dio por razones diferentes y atribuciones concretadas surgidas de unos otrosíes en los que se acordó adoptar unas medidas con el fin de evitar la evasión y garantizar el cobro de los pasajes o tickets en el desarrollo de la operación del sistema de transporte, por todos estos motivos considera el Despacho que no se cumplen los supuestos para ordenar la vinculación solicitada en los recursos de reposición interpuestos.

A todo lo anterior se suma que la vinculación en este estado del proceso obedece a las facultades con que cuenta el Juez Popular a efectos de garantizar una decisión de fondo en el curso del trámite constitucional, lo cual considera este Despacho innecesario en este caso de cara a los argumentos expuestos y a la ausencia de elementos que permitan evidenciar que de no vincularse a estas personas se dificulte el cumplimiento de las futuras ordenes que se puedan dar, de cualquier modo, **TRANSMILENIO S.A. y la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá como directores del sistema de transporte en la ciudad serán los que deban garantizar el respeto de los derechos colectivos amenazados o vulnerados**, todos los razonamientos expuestos llevan a esta Judicatura a concluir que no prosperan las impugnaciones horizontales interpuestas en contra del auto del 25 de septiembre de 2023, por manera que, así se decidirá en la parte resolutive de esta providencia.

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

PRIMERO: NO REPONER el auto proferido el 25 de septiembre de 2023, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes en los términos del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 49 de la Ley 2080 de 2021.

TERCERO: Por secretaria procédase con el control de los términos concedidos en las providencias de fecha 8 de septiembre de 2023 y 25 de septiembre de 2023 a las demandas y vinculadas en el presente trámite; teniendo en cuenta para tal efecto lo consagrado en el artículo 118 de CGP.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹²



LIDIA YOLANDA SANTAFÉ ALFONSO

Juez

¹² 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.

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

Hoy **02 de noviembre 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

Firmado Por:

Lidia Yolanda Santafe Alfonso

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

033

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **1028eccfe481ed3830f916ab44d7d070328b9a0a115a0954a90fd5213ed571fd**

Documento generado en 01/11/2023 11:22:32 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>