

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ D.C.**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**RADICADO: 11001-41-05-008-2022-00597-00**

**ACCIONANTE: DIANA PATRICIA TÉLLEZ ROBLES**

**ACCIONADOS: SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ**

**TRANSMILENIO S.A. como ente gestor del SISTEMA INTEGRADO DE  
TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ – SITP.**

**SENTENCIA**

En Bogotá D.C. a los doce (12) días del mes de agosto del año dos mil veintidós (2022) procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por la señora **DIANA PATRICIA TÉLLEZ ROBLES**, quien pretende el amparo de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, salud y vivienda digna, presuntamente vulnerados por la **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** y el **“SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ – SITP” - TRANSMILENIO S.A.**

**RESEÑA FÁCTICA**

Afirma la accionante que el barrio Santa Isabel cuenta con vías de acceso, dentro de las que se encuentran las Calles 1, 2, 6 y últimamente se está habilitando la Calle 1F.

Que quienes habitan en la Calle 1F, estudiantes, ancianos y todos los residentes en general deben cruzar en todo momento por esa vía.

Que se habilitó la Calle 1F como una avenida de gran tráfico vehicular sin tener las condiciones mínimas para eso, donde se movilizan aproximadamente 15 rutas del Sistema Integrado de Transporte SITP, sumado a los vehículos públicos y particulares.

Que los residentes y peatones se ven obligados a exponer sus vidas al cruzar la Calle 1F, pues los carros pasan a alta velocidad, sobrepasando el límite de 30 km por hora, y no se tiene la oportunidad de esquivarlos.

Que el tránsito de los buses del SITP genera polución y contaminación auditiva.

Que se han acrecentado los accidentes viales, generando un saldo de muertes y personas heridas por atropellamiento o colisión de vehículos.

Que el ancianato *Hogar Gerontológico Disfrutando Mi Vejez*, ubicado en la Calle 1F #25-35, se ve afectado por el ruido, contaminación por los gases y ubicación de la edificación.

Que se está viendo afectada directamente porque el paradero de los buses del SITP queda en el lugar en que habita, y desde las 4:00 AM hasta las 11:00 PM debe soportar el ruido.

Que la alta velocidad de los vehículos hace que su casa se mueva, produciéndose grietas; y desde que pusieron franjas reductoras de velocidad se ha producido deterioro en la estructura.

Que dichas circunstancias le han generado problemas en su salud, además de que permanece con alto grado de irritabilidad.

Que es necesario que los accionados revisen la situación, reubiquen el tránsito y habiliten la Calle 2, que sí tiene las condiciones pues cuenta con semáforos y doble vía con separador.

Que es necesario que se adopten medidas de corto y mediano plazo, para salvaguardar sus derechos fundamentales y los de todos los habitantes que residen en la Calle 1F.

Por lo anterior, solicita el amparo de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, se ordene a los accionados (i) instalar *cámara de videos con foto multas*, (ii) retirar en forma definitiva los reductores de velocidad ubicados en la Calle 1F # 25-11 y (iii) reducir las rutas del SITP que pasan diariamente por la Calle 1F y reubicarlas por la Calle 2, que está diseñada para alto flujo vehicular y en la actualidad presenta bajo tránsito.

## **CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

**TRANSMILENIO S.A.**

El accionado allegó contestación el día 05 de agosto de 2022, en la que manifiesta que los hechos corresponden a apreciaciones subjetivas, sin que se evidencie o acredite alguna vulneración directa de los derechos fundamentales de la accionante, que la ponga en riesgo actual e inminente, pues no se avizora la existencia de un perjuicio irremediable.

Que las pretensiones están encaminadas a proteger derechos colectivos de la comunidad y no derechos fundamentales de la accionante, por lo que la acción de tutela no cumple con el presupuesto de subsidiariedad, ya que debe acudirse a la acción popular, máxime cuando la controversia exige un debate probatorio complejo y técnico que no puede darse por vía constitucional.

Que la presunta vulneración a los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la salud y a la vivienda es inexistente, ya que la accionante no argumenta en qué consiste, ni su alcance y mucho menos lo acredita.

Que la acción de tutela no es procedente, dado que no existe prueba que acredite una acción u omisión que le sea atribuible y de la cual se evidencie, demuestre o acredite la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

### **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ**

La accionada allegó contestación el día 09 de agosto de 2022, en la que manifiesta que la acción de tutela no puede invocarse siquiera como mecanismo transitorio, toda vez que la accionante no prueba al menos de manera sumaria la radicación de una petición, ni evidencia la configuración de un inminente perjuicio irremediable.

Que para la instalación de sistemas o equipos automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos (SAST) para la detección de infracciones de tránsito, se deben seguir los lineamientos establecidos en la Ley 1843 de 2017 y la Resolución 20203040011245 del 20 de agosto de 2020.

Que para contar con la aprobación de un punto de detección electrónica de infracciones de tránsito, se debe dar cumplimiento al artículo 5 de la Resolución 20203040011245.

Que realiza el análisis técnico para la ubicación de las cámaras basado en el criterio de siniestralidad, teniendo en cuenta que el principal objetivo para la detección de infracciones de tránsito es el factor que se acogió de la política de Visión Cero establecida a través del Decreto 813 de 2017 en el cual se establece que *“Ninguna muerte en el tránsito es aceptable, todas son evitables”*.

Que adelantará la revisión al punto: Calle 1F # 25 -11, con el fin de verificar si cumple con los requisitos del criterio de siniestralidad, y si llega a cumplir, se verificará la priorización del trámite frente a los otros puntos que ya se encuentran definidos, para posteriormente adelantar el trámite correspondiente ante la Agencia Nacional de Seguridad Vial y así obtener las autorizaciones de la instalación de SAST.

Que de conformidad con el Decreto 309 de 2009 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio del cual se adoptó el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá (SITP) y se estableció a **TRANSMILENIO S.A.** como ente gestor del sistema, corresponde a éste brindar atención frente a la pretensión de la accionante relacionada con la disminución de las rutas.

Por lo anterior, solicita declarar improcedente la acción de tutela, en tanto que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante.

Posteriormente, en memorial radicado el 09 de agosto de 2022, remitió alcance, poniendo de presente una comunicación que envió a la accionante en donde le indica las razones por las cuales no es viable acceder a su solicitud de retirar definitivamente los reductores de velocidad ubicados en la Calle 1F # 25-11; remitiendo, además, constancia de haberla notificado al correo electrónico.

## CONSIDERACIONES

### PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el Despacho se plantea el siguiente problema jurídico: (i) ¿Es procedente la acción de tutela para amparar los derechos invocados por la señora **DIANA PATRICIA TÉLLEZ ROBLES**, y, en consecuencia, para ordenar a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** y/o a **TRANSMILENIO S.A.** como ente gestor del **SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ - SITP**, instalar cámaras de video de foto multas, retirar los reductores de velocidad ubicados en la Calle 1F # 25-11 y reducir las rutas del SITP que pasan por la Calle 1F y reubicarlas por la Calle 2?

### MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando éstos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

### **EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

De acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, en armonía con lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter *subsidiario*.

La Corte Constitucional ha reiterado que no siempre el juez de tutela es el primer llamado a proteger los derechos constitucionales, toda vez que su competencia es subsidiaria y residual; es decir, procede siempre que no exista otro medio de defensa judicial de comprobada eficacia, para que cese inmediatamente la vulneración. Sobre el particular, la Corte ha precisado:

*“Frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, se ha sostenido que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional. Ello por cuanto que, a la luz de la jurisprudencia pertinente, los recursos judiciales ordinarios son verdaderas herramientas de protección de los derechos fundamentales, por lo que deben usarse oportunamente para garantizar su vigencia, so pena de convertir en improcedente el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior.”<sup>2</sup>*

Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión de litigios, y no de protección de los derechos fundamentales. Al respecto, la Corte ha indicado:

*“Según esta exigencia, entonces, si existen otros medios de defensa judicial, se debe recurrir a ellos pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales y se convertiría en un recurso expedito para vaciar la competencia ordinaria de los jueces y tribunales. De igual manera, de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales, sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo.”<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Sentencias T-228 de 2012 y T-177 de 2011. Ver también las sentencias T-367 de 2015; T-731, T-677, T-641 y T-426 de 2014; T-891, T-889, T-788 y T-736 de 2013; T-1074, T-1058, T-1047, T-932, T-928, T-778, T-703, T-699, T-452, T-358, SU-195 y T-001 de 2012; SU-339, T-531, T-649, T-655, T-693, T-710 y T-508 de 2011; T-354 de 2010; C-543 de 1992, entre otras.

<sup>2</sup> Sentencia T-753 de 2006.

<sup>3</sup> Sentencia T-406 de 2005.

Así las cosas, se puede indicar que, en términos generales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, ésta resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley.

Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: **(i)** los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; **(ii)** se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable; y, **(iii)** el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser **inminente**, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea **grave**, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

Para determinar si existe o no un perjuicio irremediable en un caso concreto, la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha depurado algunos elementos que se deben tener en cuenta, a saber:

*“A). El perjuicio ha de ser **inminente**: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.*

*B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la*

<sup>4</sup> Sentencias T-136, T-331 y T-660 de 2010; T-147, T-809 y T-860 de 2009; T-409 y T-629 de 2008; T-262 y T-889 de 2007; T-978 y T-1017 de 2006; T-954 y T-1146 de 2005; providencias en las que la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela por la no ocurrencia del perjuicio irremediable.

*primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señalan la oportunidad de la urgencia.*

*C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea **grave**, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces, inconveniente.*

*D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.*

*La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados.”*

De igual forma, la Corte Constitucional ha aclarado que, pese a la informalidad del amparo constitucional, el actor debe exteriorizar y sustentar los factores a partir de los cuales pretenda derivar el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela. Así se pronunció la Corte, sobre el punto:

*“En concurrencia con los elementos configurativos que llevan a determinar que se está en presencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal ha sostenido que, para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, se requiere también verificar que dicho perjuicio se encuentre probado en el proceso. Sobre este particular, ha expresado la Corte que el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable.*

*La posición que al respecto ha adoptado esta Corporación, reiterada en distintos fallos, no deja duda de que la prueba o acreditación del perjuicio irremediable es requisito fundamental para conceder el amparo. Por ello, ha señalado la Corte que quien promueva la tutela como mecanismo transitorio, no le basta con afirmar que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable. Es necesario, además, que el afectado “explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez*

*de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión” (Sentencia T-290 de 2005)”.*<sup>5</sup>

En conclusión, la procedencia de la acción de tutela depende de la observancia estricta del principio de subsidiariedad, *“comoquiera que este se encuentra ordenado a garantizar importantes principios de la función jurisdiccional, y asegura el fin contemplado por el artículo 86 de la Carta, que no es otro que el de brindar a la persona garantías frente a sus derechos fundamentales. En este orden de ideas, en los casos en los que no sea evidente el cumplimiento de este principio, la tutela deberá ser declarada improcedente”*<sup>6</sup>.

## **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS**

El ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos de protección diferenciados según si se invoca la amenaza o vulneración de un derecho fundamental o de un derecho colectivo. En el primer caso -a menos que exista un procedimiento judicial idóneo y eficaz- el afectado dispone de la acción de tutela, según el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991. En el segundo caso, la persona afectada tiene a su alcance la acción popular, según el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998.

Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido, como regla general, que la acción tutela no procede para la protección de derechos colectivos<sup>7</sup>, ya que para su amparo la Constitución Política ha dispuesto las **acciones populares**<sup>8</sup>. No obstante, como hipótesis excepcional, ha reconocido la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación a un derecho colectivo implica una amenaza cierta o una vulneración a un derecho fundamental<sup>9</sup>.

A su vez, la jurisprudencia constitucional ha establecido criterios que deben tenerse en cuenta al momento de analizar la viabilidad del amparo constitucional en los casos en donde la violación de derechos colectivos derive en la vulneración de un derecho fundamental<sup>10</sup>, estos son:

*“1- Debe demostrarse que la acción popular no es idónea, en concreto para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo. Esto puede darse cuando la acción popular es idónea para amparar los*

<sup>5</sup> Sentencia T-436 de 2007.

<sup>6</sup> Sentencia T-649 de 2011.

<sup>7</sup> Sentencias SU-1116 de 2001 y numeral 3º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

<sup>8</sup> Artículo 88 de la Constitución Política: “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella...”.

<sup>9</sup> En la Sentencia SU-1116 de 2001, se sostuvo lo siguiente: “si la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, entonces la acción de tutela es procedente, y prevalece sobre las acciones populares, y se convierte en el instrumento idóneo para el amparo de los derechos amenazados”.

<sup>10</sup> Sentencia T-198 de 2016 y T-357 de 2017.

*derechos colectivos involucrados, pero no puede brindar una protección eficaz al derecho fundamental afectado. En caso contrario, la acción de tutela solo procederá como mecanismo transitorio cuando su trámite sea indispensable para la protección de los derechos fundamentales.*

*2- Que exista conexidad entre la afectación a los derechos colectivos y a los derechos fundamentales invocados. A este respecto, se ha dicho que la afectación del derecho fundamental debe ser consecuencia directa e inmediata de la conculcación del bien jurídico colectivo.*

*3- La persona cuyos derechos fundamentales se encuentran afectados debe ser el demandante.*

*4- La violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados debe estar demostrada por la cual no procede la acción de tutela frente a mera hipótesis de conclusión.*

*5- La orden del amparo debe tutelar los derechos fundamentales invocados y no el derecho colectivo que se encuentre involucrado o relacionado con ellos, aunque este puede verse protegido como consecuencia de la orden de tutela”.*

## **LA ACCIÓN POPULAR**

La Ley 472 de 1998, establece en su artículo 2, que el objeto de la acción popular consiste en evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible.

Su finalidad consiste en la protección de un tipo especial de derechos, los cuales corresponden “a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”<sup>11</sup>. En esa dirección, al tratarse de derechos “supraindividuales e indivisibles (...) exigen una conceptualización y un tratamiento procesal unitario y común, pues la indivisibilidad del objeto implica que la solución de un eventual litigio sea idéntica para todos”<sup>12</sup>.

A pesar de que el objeto de la acción popular consiste en la protección de derechos colectivos, tiene, además, cuando estén relacionados estrechamente con aquellos, la aptitud de amparar derechos iusfundamentales. Es precisamente por ello, que un instrumento como la acción de tutela ha sido reconocido, en hipótesis excepcionales, como un medio de protección de derechos colectivos, al paso que en el curso de las acciones populares han terminado por ampararse también derechos fundamentales.

---

<sup>11</sup> Sentencia C-569 de 2004.

<sup>12</sup> Ibidem.

Del objeto de protección de las acciones populares se desprenden, al mismo tiempo, criterios especiales de legitimación. Así, el artículo 12 de la Ley 472, establece una *regla de legitimación ampliada* permitiendo que cualquier persona natural o jurídica, organizaciones de diferente naturaleza y algunas autoridades públicas la interpongan.

Su finalidad no solo es preventiva, sino también restitutoria, ya que puede dirigirse a que las cosas vuelvan a su estado anterior al momento de vulneración y si no procede la restitución, a que se ordene la indemnización por el daño ocasionado.

A estos rasgos generales de la acción se unen varias disposiciones especiales que muestran que el juez popular cuenta con suficientes posibilidades de actuación para (i) proteger los derechos reclamados, (ii) promover, en un escenario de amplia deliberación, la realización de acuerdos para enfrentar las causas de la violación de los derechos (pacto de cumplimiento) y (iii) adelantar actividades probatorias de alta complejidad, en caso de ser necesario. Además, el tiempo aproximado para el trámite de una acción popular, de acuerdo con los términos fijados en la ley y a su condición de acción prevalente, es relativamente reducido.

Los anteriores rasgos hacen de las acciones populares un medio judicial de suma importancia cuando se trata de resolver disputas complejas que requieran de medidas estructurales o generales para la protección de *intereses supraindividuales e indivisibles*, tal y como es el caso de los derechos colectivos.

Es por ello que la Corte ha entendido que la promulgación de la Ley 472 de 1998 vino a *“unificar términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza”*<sup>13</sup>.

Se trata entonces de una acción que, además de contar con un inequívoco estatus constitucional que le confiere particular relevancia en el régimen jurídico vigente, tiene una naturaleza especial que se desprende del tipo de derechos que protege -objeto-, los habilitados para presentarla -legitimación ampliada- y la naturaleza de las pretensiones que se pueden formular -restitutoria/indemnizatoria-. Conforme a ello, goza de autonomía como instrumento judicial en la medida que, como lo ha aclarado el Consejo de Estado, *“no*

---

<sup>13</sup> Sentencia T-1451 de 2000.

*resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias*<sup>14</sup>.

### CASO CONCRETO

La señora **DIANA PATRICIA TÉLLEZ ROBLES** interpone acción de tutela en contra de **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** y de **TRANSMILENIO S.A.** como ente gestor del **SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ – SITP**, con el fin de que le sean protegidos los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, salud y vivienda.

Aduce que el tránsito de más de 15 rutas del Sistema Integrado de Transporte por la Calle 1F en el Barrio Santa Isabel, la instalación de reductores de velocidad y la falta de control del límite de velocidad, generan miedo e inseguridad en los residentes y peatones. Además, la contaminación por los gases y la contaminación auditiva afecta el ancianato *Hogar Gerontológico Disfrutando Mi Vejez*. Y que también se ve afectada ella directamente porque el paradero de los buses queda ubicado donde tiene su domicilio, debiendo soportar el ruido; y la alta velocidad a la que transitan los vehículos hace que toda su casa se mueva, produciéndose grietas y afectándose la estructura, más aún desde que se instalaron los reductoras de velocidad.

De conformidad con lo anterior, y previo a realizar el correspondiente análisis, es necesario determinar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad como presupuesto formal de procedibilidad de la acción de tutela.

Al respecto, lo primero que debe decirse, es que la naturaleza de la acción de tutela como mecanismo subsidiario, exige que se adelanten las acciones judiciales o administrativas ordinarias pertinentes para la protección de los derechos invocados y que, por lo tanto, no se pretenda instituir a esta acción como medio principal e idóneo. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que no es una elección del accionante acudir al mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico o interponer la acción de tutela, pues, de ser así, respondería a un carácter opcional y no subsidiario como el que le es propio.

Por el contrario, es un deber del accionante adelantar todos los mecanismos judiciales que tenga a su disposición para la defensa de sus derechos, o si no recaerían en la jurisdicción constitucional todos aquellos debates que se deben adelantar ante las distintas autoridades establecidas por el ordenamiento jurídico para tal fin.

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Expediente número: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01.

En el presente asunto, atendiendo a los fundamentos fácticos y a la naturaleza de las pretensiones elevadas por la accionante, evidencia el Despacho que los derechos invocados corresponden a la esfera de los **derechos colectivos**, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, contemplados en el artículo 88 de la Constitución Política, y debidamente enumerados y especificados como derechos de naturaleza colectiva en la Ley 472 de 1998.

En efecto, los derechos al goce de un ambiente sano, del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, se encuentran dentro de la categoría de derechos e intereses colectivos de conformidad con los literales a), d), g), h), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

En ese orden, la jurisprudencia constitucional ha sostenido, como regla general, que la acción de tutela no procede para la protección de derechos colectivos, ya que para su amparo se han dispuesto las **acciones populares**. No obstante, tal como se expuso en el marco normativo, la Corte ha desarrollado unos criterios de procedencia de la acción de tutela de manera excepcional, cuando la afectación de un derecho colectivo conlleve a la vulneración de un derecho fundamental, a saber:

*“1- Debe demostrarse que la acción popular no es idónea, en concreto para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo. Esto puede darse cuando la acción popular es idónea para amparar los derechos colectivos involucrados, pero no puede brindar una protección eficaz al derecho fundamental afectado. En caso contrario, la acción de tutela solo procederá como mecanismo transitorio cuando su trámite sea indispensable para la protección de los derechos fundamentales.*

*2- Que exista conexidad entre la afectación a los derechos colectivos y a los derechos fundamentales invocados. A este respecto, se ha dicho que la afectación del derecho fundamental debe ser consecuencia directa e inmediata de la conculcación del bien jurídico colectivo.*

*3- La persona cuyos derechos fundamentales se encuentran afectados debe ser el demandante.*

*4- La violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados debe estar demostrada por la cual no procede la acción de tutela frente a mera hipótesis de conclusión.*

*5- La orden del amparo debe tutelar los derechos fundamentales invocados y no el derecho colectivo que se encuentre involucrado o relacionado con ellos, aunque este puede verse protegido como consecuencia de la orden de tutela”.*

Bajo ese entendido, el Despacho entra a evaluar si el presente asunto cumple con las excepciones previstas por la Corte Constitucional para la procedibilidad de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos.

En primer lugar, se itera que el mecanismo constitucional idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos es la acción popular, la cual desplaza a la acción de tutela. Por lo tanto, el accionante debía demostrar que la acción popular no era un mecanismo eficaz para la protección de sus derechos, a efectos de habilitar la intervención del juez constitucional; sin embargo, dicha circunstancia no se menciona, ni se prueba de manera alguna dentro del plenario.

*Contrario sensu*, importa resaltar que, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, la acción popular ha sido instituida como el medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos, siendo su finalidad la de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre aquellos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.

Conforme a ello, la norma establece que para el ejercicio de tal acción no es obligatorio agotar de manera previa la vía gubernativa (artículo 10); que puede activarse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo (artículo 11); que puede ser incoada por toda persona natural o jurídica, por sí misma o por quien actúe a su nombre, sin que se requiera de derecho de postulación (artículo 12); y que la persona interesada puede acudir ante el Personero Distrital o Municipal, o a la Defensoría del Pueblo, para que se le colabore en la elaboración de su demanda o petición (artículo 17).

Sobre la autoridad judicial competente para conocerla, el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 establece que es a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a quien corresponde tramitar los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, y el artículo 17 prevé que el juez que reciba la acción popular tiene la facultad de tomar las **medidas cautelares** necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.

Aunado a lo anterior, se destaca que, de conformidad con el artículo 19, la autoridad judicial puede inclusive conceder el amparo de pobreza al interesado cuando ello fuera procedente, o cuando el Defensor del Pueblo o sus delegados lo soliciten expresamente; y que, en el evento de concederse dicha prerrogativa, el costo de trámites como peritazgos, correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Como se puede observar, la acción popular se constituye en un mecanismo principal, idóneo y eficaz al cual puede acudir la accionante para la defensa de los derechos invocados, pues dicho mecanismo ofrece facilidades de acceso a la administración de justicia para la solución de las controversias que surjan en relación con la posible afectación a los derechos colectivos, y porque la autoridad judicial designada por el ordenamiento jurídico para darle trámite ha sido investida de las facultades necesarias para evitar la configuración de un perjuicio irreparable, incluso desde la presentación de la demanda, a través de las medidas cautelares que se estimen pertinentes para cada caso en concreto.

En segundo lugar, la Corte Constitucional ha hecho hincapié en que se debe demostrar que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, acarrear como consecuencia una afectación directa a los derechos fundamentales del accionante.

Esta situación no se encuentra acreditada en el *sub lite*, por cuanto la señora **DIANA PATRICIA TÉLLEZ ROBLES** señaló una serie de problemáticas que afectan a la *comunidad*, relativas a la inseguridad que genera, sobre todo, para habitantes y transeúntes de la Calle 1F en el Barrio Santa Isabel, el tránsito de buses del Sistema Integrado de Transporte de Bogotá y demás vehículos excediendo el límite de velocidad establecido en la zona, así como la contaminación ambiental y auditiva que produce el tráfico en una vía que, en su criterio, no es apta para ello.

Sin embargo, de tales circunstancias no se desprende una conexidad entre la afectación de los derechos colectivos y una amenaza inminente, grave y directa de los derechos fundamentales individuales de la accionante.

Si bien la señora **DIANA PATRICIA TÉLLEZ ROBLES** alega la vulneración de sus derechos a la vida, integridad personal, salud y vivienda, y alude a que dichas garantías le están siendo desconocidas, primero, porque su salud se ve afectada al no poder dormir en las noches debido al ruido que producen los buses del SITP cuando estacionan, y segundo, porque las vibraciones que genera la alta velocidad con la que transitan los vehículos por la Calle 1F # 25-11 afectan los cimientos y la estructura de su vivienda; lo cierto es que, tales manifestaciones no se encuentra acreditadas si quiera de manera sumaria.

En efecto, frente al primer argumento, debe indicarse que la única historia clínica aportada por la accionante, que data del 22 de julio de 2022<sup>15</sup>, corresponde a una atención médica por medicina familiar, donde se indican como diagnósticos: *Diabetes mellitus no*

---

<sup>15</sup> Páginas 9 y 10 del archivo pdf "001. AcciónTutela"

*insulinodependiente, Artrosis, Aumento anormal de peso y Otros trastornos del sueño*, pero en ningún acápite de dicho documento se señala que este último se derive, como lo dice la actora, de ruidos externos a su vivienda, particularmente, el emitido por los buses del SITP.

Respecto del segundo argumento, no obra ninguna prueba que permita siquiera inferir que la afectación estructural de la vivienda se esté presentando y que haya sido originada por el paso del tráfico vehicular por la zona donde está ubicada.

Por el contrario, al revisar la comunicación que la **SECRETARÍA DISTRIAL DE MOVILIDAD** envió a la accionante el 09 de agosto de 2022<sup>16</sup>, al correo electrónico: [dianapatriciatellez1@yahoo.com](mailto:dianapatriciatellez1@yahoo.com), se evidencia que, le fueron expuestos los motivos de seguridad vial por los cuales no era posible retirar los reductores de velocidad ubicados en la Calle 1F con Carrera 25, y se le informó que se había solicitado a la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá, mediante orden OP-133418-2022, efectuar operativos de control por exceso de velocidad vehicular en esa zona y que se desarrollarían de acuerdo con la disponibilidad de esa institución.

Y, frente al presunto daño estructural, le señaló lo siguiente:

*“(…) respecto a la afectación de posibles problemas estructurales a algún predio causados por los reductores de velocidad instalados, esta Secretaría informa que según el estudio zonal adelantado por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) mediante el contrato BM-122 de 2006; se concluyó que el paso de vehículos pesados por una vía no representan peligro para las estructuras, puesto que, las vibraciones que son generadas por diferentes tipos de fuentes (tránsito de vehículos y ruido ambiental), no representan un peligro para la estructura de las viviendas”.* (Subrayas fuera del texto)

Bajo tal panorama, resulta claro que la protección invocada no trasciende el ámbito de los asuntos sometidos al trámite propio de la acción popular, por lo que la ausencia de una vulneración *iusfundamental* concreta a la accionante hace que no se encuentre justificada la necesidad de la intervención del juez de tutela.

En tercer lugar, la Corte Constitucional establece que la persona cuyos derechos fundamentales se encuentren vulnerados debe ser el demandante. Este requisito hace alusión a la legitimación en la causa de quien invoca el amparo, a efectos de establecer que la persona afectada sea quien promueva la acción de tutela para la protección de sus intereses. Este supuesto sí se encuentra acreditado, toda vez que es la persona que considera conculcados sus derechos, quien acudió por sí misma a la acción de tutela.

---

<sup>16</sup> Páginas 5 a 11 del archivo pdf “010. AlcanceContestaciónMovilidad”

En cuarto lugar, la jurisprudencia dispone que el accionante debe lograr demostrar la vulneración actual y cierta de los derechos fundamentales que alega como conculcados, por cuanto la protección invocada no se puede basar en afectaciones eventuales o hipotéticas.

Frente a ello, basta reiterar que, en el presente asunto no se encuentra probada la existencia de una vulneración directa de algún derecho fundamental de la accionante en relación con la afectación de los derechos colectivos cuya protección se persigue. Además de que tampoco se encuentra acreditada la existencia de un perjuicio inminente, cierto y actual que vaya en contravía de los intereses personales de la actora.

Lo anterior, por cuanto, como ya se dijo, aun cuando en el escrito de tutela se hace alusión a una *afectación* a los derechos fundamentales a la salud y a la vivienda, de las pruebas obrantes en el plenario no se desprende con grado de certeza cuál es la afectación actual que se ha generado con los actos y omisiones atribuidos a los accionados. Es decir, la accionante sí alude a la configuración de problemáticas sociales que, de manera general, afectan a una comunidad específica, pero no prueba el agravio o amenaza a los derechos que le asisten como persona individualmente considerada, es decir, no está probado que el perjuicio sea personal, cierto e inminente.

Finalmente, el quinto supuesto establecido por la Corte Constitucional, plantea que la orden de amparo debe proteger los derechos fundamentales individuales del accionante y no los derechos colectivos que se encuentren involucrados o relacionados. Sin embargo, atendiendo a los argumentos expuestos, este requisito tampoco se encuentra satisfecho, en tanto que, no fue acreditada ninguna vulneración concreta, inminente y actual de derechos fundamentales individuales de la señora **DIANA PATRICIA TÉLLEZ ROBLES**; por el contrario, los derechos invocados son todos de naturaleza colectiva, lo que de suyo implica que no podría derivarse ninguna orden de amparo frente a garantías individuales.

De conformidad con lo expuesto, la acción de tutela no es el mecanismo para amparar derechos e intereses de naturaleza colectiva, ni tampoco para dar trámite a las solicitudes elevadas por la accionante, de ordenar a las accionadas instalar cámaras de foto detección de infracciones de tránsito, retirar los reductores de velocidad ubicados en la Calle 1F # 25-11 y disminuir las rutas del SITP que pasan por la Calle 1F y reubicarlas por la Calle 2, pues para ello debe acudirse ante el Juez Natural, bajo los procedimientos legales previstos para tal fin, por ser quien tiene la potestad de garantizar el cumplimiento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, tras escuchar a cada una de las partes y surtir el debate probatorio a que haya lugar para tomar las decisiones que en derecho correspondan.

En conclusión, en el presente asunto:

- (i) Existe una vía idónea (acción popular) para ventilar la controversia suscitada entre las partes, que aún no ha sido agotada, y cuya eficacia e idoneidad no quedaron desvirtuadas; y
- (ii) No se cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para la procedencia excepcional de la acción de tutela para el amparo de derechos colectivos.

Por lo tanto, se concluye que la acción de tutela resulta improcedente por no satisfacer el requisito de subsidiariedad.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela de **DIANA PATRICIA TÉLLEZ ROBLES** en contra de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ** y de **TRANSMILENIO S.A.** como ente gestor del **SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ – SITP**, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta decisión, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus Covid-19, la impugnación deberá ser remitida al email: [j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**TERCERO:** En caso que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES  
JUEZ