



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Expediente : 11001-33-42-049-2019-00122-00
Accionante : **Edificios Altos de la Cabrera P.H.**
Accionado : Bogotá D.C., Instituto Distrital de Desarrollo Urbano (IDU) y otros.
Tema : Acción Popular
Actuación : Niega terminación anticipada, vincula y niega medida cautelar

ASUNTO

El Despacho en esta oportunidad procede a pronunciarse sobre (i) la solicitud de terminación anticipada de la acción popular y (ii) la medida cautelar que obra en escrito separado, invocada por la parte accionante Edificios Altos de la Cabrera P.H.

I. TERMINACIÓN ANTICIPADA

1.1. Solicitud de la acción popular

El edificio Altos de la Cabrera P.H. mediante apoderado presentó acción popular para la protección de los derechos colectivos e intereses colectivos; al goce del medio ambiente sano; moralidad administrativa; defensa del patrimonio y realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes, en contra del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la Alcaldía de Bogotá D.C, al considerar que con la realización del proyecto de construcción del tramo 3 de la Troncal de la carrera 7 que incluye la construcción de dos puentes vehiculares sobre la avenida circunvalar con calle 85, que a su vez hace parte del proyecto de adecuación al sistema de Transmilenio de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y avenida

caracas, patio portal, conexiones operaciones; no solo van a desvalorizar las unidades residenciales que lo componen, sino que se ven trasgredidos derechos de naturaleza colectiva que afectan a la comunidad en general.

1.2 Hechos relevantes dentro del trámite de la acción popular

1. El actor solicitó la declaración de los derechos colectivos previstos en los literales a, b, e y m del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998 que fueron descritos previamente en el párrafo de la solicitud y, como consecuencia de ello, requirió:

«[...]

en consecuencia, se suspenda el proceso licitatorio del proyecto de construcción del sistema Transmilenio de la carrera 7, desde la calle 32 hasta la calle 200, rama de la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas.

La suspensión del proceso licitatorio del tramo 3 de la troncal de la carrera 7 que incluye la ejecución de proyecto de construcción de los dos puentes vehiculares sobre la avenida circunvalar con calle 85 hasta que no se garantice la real y efectiva protección de los derechos que se invocan.

Por lo anterior, no proceda a la realización del proyecto de construcción de dos puentes vehiculares en la intersección de la avenida circunvalar con calle 85 con fundamento en la violación de cualquiera de los derechos colectivos [...].»

2. El accionante cuestiona principalmente que el proyecto como esta estructurado, desconoce numerosas disposiciones de carácter urbanístico en materia de espacio público, peatonal, ambiental, de niveles de ruido, gestión del riesgo entre otras.
3. Mediante Resolución 5976 del 12 de diciembre de 2018, se ordenó la apertura de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-014-2018, con el objeto de contratar la construcción para la adecuación de la Carrera 7 al sistema troncal de Transmilenio, en relación con el tramo tres, la resolución indicó:

«[...]

3	CONSTRUCCIÓN PARA LA ADECUACIÓN AL SISTEMA TRANSMILENIO DE LA TRONCAL CARRERA 7 DESDE LA CALLE 77 HASTA LA CALLE 92, CONEXIONES OPERACIONALES Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C	DOSCIENTOS DIEZ MIL NOVECIENTOS VEINTIUN MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/C (\$ 210.921.154.273,00).
---	--	--

[...]»

4. En el mes de julio de 2020 los siete (7) proponentes decidieron retirar todas las ofertas que habían sido presentadas dieciséis (16) meses atrás y expresaron su consentimiento para que el IDU revocará el Acto de Apertura de la Licitación.
5. Con fundamento en lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 C.P.A.C.A, mediante la Resolución 4095 del 24 de julio de 2020 el IDU resolvió revocar el acto de apertura de la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018.
6. El apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU radicó solicitud de terminación anticipada por haber culminado el proceso de contratación IDU-LP-SGI-014-2018, por lo cual considera que la vulneración a los derechos colectivos y al goce al ambiente sano han dejado de existir.

1.3 Del escrito de solicitud de terminación

El apoderado de Instituto de Desarrollo Urbano - IDU indicó que como consecuencia de la revocatoria del acto de apertura de la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018, por medio del cual se adelantaba el proyecto de contratación para la adecuación de la carrera 7 al sistema troncal de Transmilenio no va a ser adjudicado, contratado y mucho menos construido. Por lo que las causas que dieron origen a la presente acción han desaparecido y en consecuencia la presunta amenaza contra los derechos colectivos al goce del medio ambiente sano; moralidad administrativa; defensa del patrimonio y realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes han dejado de existir.

En ese sentido, manifestó que las acciones y omisiones reprochadas ya fueron superadas con la revocatoria de la licitación, por lo cual la administración satisface lo pedido dentro de la acción popular, y que por sustracción de materia carece de objeto continuar con el proceso.

Por último, señaló que el proyecto de movilidad por la carrera séptima se formulará de acuerdo con lo señalado en el Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI que se formuló bajo el Acuerdo 761 del 11 de junio de 2020”.

Refirió expresamente que dentro del artículo 105 del Acuerdo 761 de 11 de junio de 2020 se adopta una política pública en materia de infraestructura, movilidad y transporte por la carrera 7, dicho artículo es del siguiente tenor:

«[...]

Artículo 105. Corredor Verde de la Carrera Séptima. La Administración Distrital diseñará y construirá un corredor verde sobre la carrera séptima. A diferencia de un corredor tradicional en el que se privilegia el transporte usando energías fósiles, transporte masivo en troncal y de vehículos particulares, en un corredor verde, como el que se hará en la Carrera Séptima, se privilegia el uso de energías limpias, el espacio público peatonal y formas de movilidad alternativa como la bicicleta. El corredor verde, además se diseñará con participación ciudadana incidente, como un espacio seguro con enfoque de tolerancia cero a las muertes ocasionadas por siniestros de tránsito, que proteja el patrimonio cultural, que promueva la arborización urbana, que garantice un mejor alumbrado público, la operación de un sistema de bicicletas, la pacificación de tránsito y que mejore la calidad del aire a través del impulso a la electrificación de los vehículos que por ahí circulen. En ningún caso el corredor verde incluirá una troncal de transporte masivo como la que se planteó en el proyecto diseñado por el Instituto de Desarrollo Urbano durante 2017 y 2018.

Parágrafo 1. El nuevo proyecto aprovechará la adquisición predial e insumos técnicos existentes para facilitar y acelerar su definición.

Parágrafo 2. El corredor verde de la carrera séptima hará parte de un nuevo proyecto urbano integral de movilidad de la zona nororiental de la ciudad, en la que se espera que de conformidad con los estudios de la extensión de la fase II de la PLMB y del regiotram del norte se consolide en el corredor férreo y la avenida Laureano Gómez una forma de transporte masivo para el borde nororiental de la ciudad.

Parágrafo 3. La Administración Distrital garantizará que la Carrera Séptima cumpla a cabalidad la normativa de accesibilidad universal y anchos mínimos de andén, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1618 de 2013, Decreto Nacional 1538 de 2005, el Decreto 470 de 2007, Decreto 308 de 2018, y las normas que los modifiquen o sustituyan.[...]

1.4.Traslado de la solicitud de terminación anticipada

De dicha solicitud, por secretaría, se corrió traslado al accionante, a las partes vinculadas, a los coadyuvantes dentro del presente proceso y al Ministerio Público, mediante fijación en lista del 7 de mayo de 2021.

1.5 Caso Concreto

Descendiendo al caso concreto, es claro para este Despacho que con la Resolución 4095 del 24 de julio de 2020, por medio de la cual el IDU resolvió revocar el acto de apertura de la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018 se podría inferir que los derechos invocados por el Edificio Altos de la Cabrera han desaparecido. No

obstante, del análisis minucioso y de todos los derechos invocados como presuntamente conculcados, especialmente en lo que respecta a la: «m. *defensa del patrimonio y realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes*», no es posible que este juzgado pueda emitir un pronunciamiento de fondo al respecto como lo solicita la parte accionada, toda vez que revisados los estudios y soportes técnicos para el desarrollo del proyecto “*corredor verde de la carrera séptima*” se evidencia que la administración **aprovechará la adquisición predial e insumos técnicos existentes para facilitar y acelerar su definición** de acuerdo con lo señalado en el artículo 105 del Acuerdo 761 del 11 de junio de 2020.

Por lo anterior, oficiosamente esta instancia revisó en la página <https://www.septimaverde.gov.co/estudios-tecnicos> y evidenció que los estudios y análisis técnicos de las diferentes etapas del proyecto corredor verde se basan en el diseño y estructuración que se realizó en la administración 2016-2019 dentro del contrato IDU-1073-2016 cuyo objeto consistía en: «*Actualización, complementación, ajustes de los diseños existentes, y/o elaboración de los estudios y diseños, para la adecuación al sistema Transmilenio de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas, patio portal, conexiones operacionales calle 26, calle 100, calle 170 y demás obras complementarias, en Bogotá D.C.*», contrato que sustancialmente se encuentra cuestionado dentro de los hechos de la acción popular.

Es de aclarar que la administración señala lo siguiente: «[...]muchos de los elementos que se encuentran en estos documentos se incorporarán al nuevo proyecto, **así como muchos otros serán rediseñados para cumplir con el mandato ciudadano** de construir el primer corredor cero emisiones de Bogotá y de Colombia.» Lo anterior, genera incertidumbre respecto de qué estudios serán o no tenidos en cuenta.

Estos estudios y diseños que se desarrollaron en el contrato IDU 1073 de 2016 son la base para el adelanto del ejercicio de reconceptualización, en donde se encuentran, entre otros:

- Estudios y ensayos de laboratorio de geotecnia.
- Estudios y ensayos de laboratorio de pavimentos.
- Estudios, sondeos e inspección de redes hidrosanitarias.
- Estudios, sondeos e inspección de redes secas.
- **Estudios estructurales.**
- Estudios de tránsito.
- Estudios prediales.
- Estudios sociales.
- Estudios ambientales.
- Estudios de topografía.
- Estudio e Inventario forestal.

Sobre el particular, se pudieron corroborar los estudios de pre factibilidad y factibilidad que se han adelantado para el desarrollo del proyecto “corredor verde”, por lo que salta a la vista que dentro de los estudios que se sustentan en el «Documento Técnico de Soporte Estudio de Factibilidad Técnica Corredor Verde Séptima entre calles 26 y 200»¹ se exponen las diferentes conclusiones en el marco de los alcances planteados de (Macro-simulación estratégica, Meso simulación de alternativas, y Micro simulación de áreas críticas) así como las consideraciones a tener en cuenta en las etapas posteriores, esto es, estudios y diseños definitivos.

En primer lugar, respecto a las conclusiones y consideraciones, especialmente en lo que concierne al objeto de análisis en el caso bajo estudio, esto es, la construcción de dos puentes vehiculares sobre la Av. Circunvalar con Calle 85 se extrae la siguiente información:

«[...]

9.2.2 ESTUDIO DE TRÁNSITO A NIVEL DE FACTIBILIDAD ESTRATÉGICA

- **Área Av. Calle 85:** El objetivo de esta área se basa en la evaluación de 3 propuestas (1 a nivel, 2 a desnivel) de infraestructura para la conectividad de la Av. Carrera 7 y la Av. Circunvalar, especialmente los movimientos Occidente - Oriente, y la conexión con La Calera. Una vez realizados los análisis respectivos, se encontró que la mejor alternativa en esta área es la alternativa de manejo mediante un puente vehicular, en la calzada occidental de la Av. Circunvalar sobre la calle 85; la eliminación del sentido de circulación Oriente - Occidente sobre la calle 85, entre la Av. Circunvalar y la Av. Carrera 7; y la implementación de un semáforo bajo puente para la regulación del flujo peatonal y los movimientos Sur - Norte y Occidente - Norte. (subrayado y negrilla fuera de texto)

De los análisis realizados se destaca a su vez que la alternativa que contempla una intersección a nivel regulada mediante semaforización posee condiciones aceptables de manejo, con algunas colas aceptables sobre la intersección y con indicadores de tráfico que no distan de las alternativas a desnivel.

Como conclusión general se aclara que, en fases posteriores es necesaria la evaluación de estas alternativas con variables exógenas a la visual del tráfico vehicular tales como: afectaciones prediales, tiempos de ejecución, costos de implementación y mantenimiento, así como impactos urbanos y ambientales.

¹<https://septimaverde.gov.co/web/content/1175?unique=cb0ed6eca6fd36401092baa91031bd4e41c9274a&download=true>



Figura 7019. Av. Carrera 7 y Av. Circunvalar por Av. Calle 85 - SDM

(pg. 114)

Ahora, se destaca que dentro del estudio de factibilidad relacionado se elaboro un diagnostico técnico en relación con los estudios existentes y que fueron relacionados anteriormente, por lo cual, el propósito fundamental fue determinar qué información técnica podría ser considerada en la fase de actualización y optimización de diseños y a partir de allí identificar los trabajos de campo complementarios y ajustes en los criterios de diseños aplicables al proyecto del Corredor Verde, por lo que se indicó:

[...]

COMPONENTE DE ESTRUCTURAS

[...]

Puente vehicular	Calle 85	<u>Se debe evaluar su pertinencia, de acuerdo con la evaluación de alternativas realizada por la SDM.</u> <u>Aunque no existe norma que indique el gálibo horizontal entre puentes y edificaciones, se recomienda rediseñar geométricamente y por lo tanto estructuralmente el puente de la Av. Circunvalar por Calle 85.</u>
------------------	----------	--

Implicaciones desde la norma

- Por recomendación de la Sociedad Colombiana de Ingenieros se requiere diseñar nuevamente los puentes vehiculares ya que el proceso constructivo es voladizos sucesivos y debido a las cargas adicionales de construcción que se deben tener en cuenta para el diseño, que las vigas son en concreto que se requieren dejan mayores alturas hacen que las estructuras sean muy pesadas y esto conlleva las cimentaciones sean costosas, pilas robustas por las

solicitaciones para efectos sísmicos muy superiores, traduciendo todo esto en altos costos económicos.

- De igual forma la Sociedad Colombiana de Ingenieros, recomienda realizar una prueba de carga a los pilotes para determinar los parámetros geotécnicos para el diseño de la cimentación, por esta razón se debe revisar los diseños de todas las estructuras teniendo en cuenta estos nuevos parámetros.
- De acuerdo con la programación de la Asociación Colombiana de ingeniería Sísmica AIS, la norma colombiana de diseño de puentes será actualizada y complementada posiblemente en el año 2021.
- Aunque no existe norma que indique el gálibo horizontal entre puentes y edificaciones, se recomienda rediseñar geométricamente y por lo tanto estructuralmente el puente de la Av. Circunvalar por Calle 85.

[...]

COMPONENTE DE GEOTÉCNIA

Ejecutar exploraciones geotécnicas de otras estructuras como puentes taludes, etc. en zonas cercanas a las redes y barrenos para redes.

[...]»

En segundo lugar, se destaca que la obra a realizar dentro del nuevo corredor estará dividida en tres tramos así: tramo 1 (CI 23 - CI 40); tramo 2 (CI 40 - CI 100) y tramo 3 (CI 100 - CI 200).

De acuerdo con lo anterior, se verificó el estado del proceso licitatorio dentro del proyecto “corredor verde” y el 30 de abril de 2021² el IDU adjudicó los concursos de méritos abiertos para cada tramo de esta vía. En lo que respecta al tramo 2 el CONSORCIO CORREDOR VIAL VP, conformado por VELNEC S.A. (colombiana, con 50% de participación) y PROGIN COLOMBIA (italiana, con 50% de participación) será el encargado del tramo 2 según la adjudicación que se adelantó a través de proceso de selección por concurso de méritos abierto IDU-CMA-SGDU-048-2020³, para la actualización, complementación y ajuste de los estudios y diseños para el tramo entre las calles 32 y 93A, un ramal por la calle 72, entre carreras 7 y 13 y demás obras complementarias.

Del análisis que se ha efectuado, se considera que no es procedente acceder a la terminación anticipada del proceso, pues sería una decisión imprudente aceptar que con la revocatoria del acto de apertura de la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018, por medio del cual se adelantaba el proyecto de contratación para la

²<https://www.septimaverde.gov.co/web/content/1775?unique=f8bfb35797ab739c1e031fef0d33e8817a50d12b&download=true>

adecuación de la carrera 7 al sistema troncal de Transmilenio cesan los derechos deprecados por el accionante, siendo que el desarrollo del proyecto de construcción de Transmilenio se reemplazó por la construcción del “corredor verde” como consecuencia del pacto de cumplimiento dentro de la acción popular que cursa en el Juzgado 23 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Anudado a ello, el Despacho observa que las pretensiones del actor van encaminadas a que no se realice la construcción de dos puentes vehiculares sobre la avenida circunvalar con calle 85, toda vez que no se cumple con los estudios formales que mitiguen los eventuales riesgos, que los diseños actuales que se encuentran contemplados dentro del contrato que se adelantó por parte del IDU 1073-2016 no cumplen con los diseños estructurales y que la construcción de esta obra afectaría en cierta medida las edificaciones que se encuentran en la zona.

Por consiguiente, no es dable afirmar que la existencia de las circunstancias que conllevaron a la interposición de la presente acción popular se superaron con la revocatoria de la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018, puesto que si bien es cierto ahora se desarrollará el proyecto “*corredor verde de la carrera séptima*”, también lo es que la administración aprovechará la adquisición predial e insumos técnicos existentes para facilitar y acelerar su definición conforme a lo determinado en el artículo 105 del Acuerdo 761 del 11 de junio de 2020, lo que conlleva a concluir que no ha desaparecido en su totalidad la causa que dio lugar a la solicitud de la protección de los derechos colectivos que a juicio de los actores populares se encuentran vulnerados o amenazados.

- Vinculación de un tercero

Teniendo en cuenta lo expuesto y por considerarse necesario, se **vinculará** como tercero interesado al **CONSORCIO CORREDOR VIAL VP** quien tiene la adjudicación del proceso licitatorio IDU-CMA-SGDU-048-2020 para la actualización, complementación y ajuste de los estudios y diseños para el tramo entre las calles 32 y 93A, un ramal por la calle 72, entre carreras 7 y 13 y demás obras complementarias, a fin de consolidar y sustentar las recomendaciones adelantadas dentro de los estudios previos de factibilidad gestionados por el IDU y la Secretaría de Movilidad.

- Fija fecha para audiencia de pacto de cumplimiento

En atención a los principios de economía procesal y celeridad, se hace menester citar a audiencia de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 , toda vez que con el Acuerdo Distrital 761 de 2020, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024, y teniendo en cuenta los análisis que se efectuaron en los estudios de factibilidad y prefactibilidad, se contempla la construcción de obras en el lugar geográfico donde se encuentra ubicado el edificio de acuerdo con las consideraciones señaladas previamente, para el desarrollo del “corredor verde”.

Ahora, es de resaltar que como consecuencia de la grave situación mundial producida por la pandemia a causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional. Esta situación afectó la prestación de todos los servicios públicos, incluyendo por supuesto el de la justicia.

Atendiendo lo señalado, el Gobierno Nacional también expidió una serie de medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, entre ellas, el Decreto 806 del 04 de junio de 2020, a través del cual se dispuso implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, con el fin de agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención de los usuarios del servicio de justicia.

En dicha normativa, se prevé la realización de audiencias virtuales así:

«Artículo 7. Audiencias. Las audiencias deberán realizarse utilizando los medios tecnológicos a disposición de las autoridades judiciales o por cualquier otro medio puesto a disposición por una o por ambas partes y en ellas deberá facilitarse y permitirse la presencia de todos los sujetos procesales, ya sea de manera virtual o telefónica. No se requerirá la autorización de que trata el parágrafo 2° del artículo 107 del Código General del Proceso. **No obstante, con autorización del titular del despacho, cualquier empleado podrá comunicarse con los sujetos procesales, antes de la realización de las audiencias, con el fin de informarles sobre la herramienta tecnológica que se utilizará en ellas o para concertar una distinta.**

Parágrafo. Las audiencias y diligencias que se deban adelantar por la sala de una corporación serán presididas por el ponente, ya ellas deberán concurrir la mayoría de los magistrados que integran la sala, so pena de nulidad.».
(Resaltado fuera de texto original)

Como consecuencia de lo anterior, y de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Consejo Superior de la Judicatura, a tono con lo dispuesto en el artículo 103 del C.G.P., se informa a las partes procesales y al Ministerio Público que para la realización de la audiencia especial de pacto de cumplimiento regulada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 se colocará a disposición un enlace electrónico a través del cual se podrá acceder en la fecha y hora señalada en el presente proveído.

Dentro de las herramientas previstas por el citado órgano se adoptó como plataforma institucional de la Rama Judicial la de Microsoft Office, herramienta que dispuso además de la adecuación de la nube de OneDrive, y los correos institucionales de Outlook, el de la realización de audiencias virtuales por el aplicativo de Teams, de la misma plataforma.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, **se procede a fijar fecha para la celebración de la audiencia especial de pacto de cumplimiento para el viernes dieciocho (18) de junio de 2021 a las 9:00 am.** a través de medios virtuales.

- **Pautas para la realización de las audiencias virtuales**

Conforme a lo enunciado, la audiencia se llevará a cabo haciendo uso de la plataforma Microsoft Teams, correspondiendo a los sujetos procesales descargar en su computador o dispositivo móvil la aplicación que se encuentra disponible en el link <https://www.microsoft.com/es-co/microsoft-365/microsoft-teams/download-app>.

Para la fecha y hora agendada, los participantes deberán contar con excelente conexión de internet wifi, a través de cualquier dispositivo tecnológico, que deberá contar con audio, cámara y micrófono.

Aunado al anterior, la parte deberá:

- Cumplir los parámetros señalados en protocolo establecido por el Despacho.
- Acceder a través de correo electrónico a la plataforma de Teams, **20 minutos** antes del inicio de la audiencia para aceptar videollamada y realizar las pruebas necesarias de conectividad, audio y video para garantizar su asistencia virtual.
- El acceso a la citada plataforma se realizará previa invitación realizada por el Despacho la cual será allegada por e-mail.
- En caso de solicitar el uso de WhatsApp u otro medio tecnológico para tales fines, deberá informarse con dos (2) días de antelación al correo electrónico jadmin49bta@notificacionesrj.gov.co.
- En el evento que cualquiera de las partes presente inconvenientes técnicos que impidan su participación virtual, deberán manifestarlo al Despacho con un plazo no inferior a dos (2) días a la fecha de la realización de la audiencia, precisando las razones que limite el uso de cualquier medio tecnológico.
- En aras de garantizar la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de documentos y comunicaciones acreditados antes y durante el desarrollo de la audiencia, solo serán admisibles aquellos mensajes de datos originados desde el correo electrónico suministrado en la demanda, su contestación o en cualquier otro acto procesal, que hubieren sido dirigidos al correo oficial del Despacho: jadmin49bta@notificacionesrj.gov.co.
- Igualmente en caso de presentarse sustitución o nuevo poder deberán ser allegados al correo electrónico antes citado, previa realización de la diligencia,

con sus respectivos anexos, y en los términos del artículo 5.º del Decreto legislativo 806 de 2020.

Es de advertir a los apoderados de las partes que su asistencia a la audiencia programada es de carácter obligatoria y en caso de no concurrir a ella, tal inasistencia podrá acarrear sanciones según lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

II. MEDIDA CAUTELAR.

2.1 De la medida cautelar solicitada

El accionante junto con el escrito de la demanda solicitó a este Despacho como medida cautelar con el fin de salvaguardar los derechos colectivos presuntamente afectados lo siguiente:

- **Principal**, solicitó la suspensión del proceso licitatorio del proyecto de construcción del sistema de Transmilenio de la carrera 7, desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas.
- **Subsidiaria**, la suspensión del proceso licitatorio del tramo 3 de la troncal de la carrera 7 que incluye la ejecución del proyecto de construcción de los dos puentes vehiculares sobre la Av. Circunvalar con Calle 85, hasta que no se garantice la real y efectiva protección de los derechos colectivos que se invocan.

Asimismo, en caso de que se haya adjudicado el contrato de obra pública para la ejecución del proyecto de construcción para la adecuación al sistema de Transmilenio de la carrera 7, desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas, patio portal, conexiones operacionales, solicitó que se suspenda la ejecución de este contrato en lo concerniente a la construcción de los dos puentes vehiculares sobre la Av. Circunvalar con Calle 85, pues el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU no cuenta con los estudios de remoción en masa para la realización de la obra.

Fundamentó, en resumen, su petición en los siguientes hechos:

1. Dentro de los estudios publicados por el IDU, no se evidencia la existencia de un estudio formal de la obra que mitigue los eventuales riesgos que pueden llegar a presentarse durante la ejecución del proyecto de construcción de los dos puentes vehiculares, por encontrarse su proyección sobre una zona de remoción de masa media, razón por la cual se puede generar un deslizamiento, provocando un impacto en el terreno y por consiguiente en cada una de las unidades inmobiliarias que componen la edificación, desconociendo la obligación que tiene todo particular de hacer

dicho estudio, pues el artículo 141 del Decreto 190 de 2004 establece como uno de los condicionamientos para adelantar procesos de urbanismo y construcción en zonas de amenaza o de riesgo alto y medio «a. [...] *el anexo del estudio detallado de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa para el futuro desarrollo, el cual debe incluir el diseño de las medidas de mitigación.* [...]»

2. De los diseños publicados de los dos puentes, se puede establecer que el puente vehicular de la calzada oriental quedará a una distancia de 3.4 metros de la fachada de la torre 1, a 7.8 metros de la fachada de la torre 2, a 10 metros de la fachada de la torre 3 y a 8.4 metros respecto de las fachadas de las torres 4, 5, 6 y 7 de la edificación, ocasionando una reducción del espacio destinado para la movilidad de los peatones, desconociendo los mínimos establecidos en la ley y afectando el interés común, mas cuando existe otra alternativa para la solución de la movilidad de menor costo en dicho sector que afecta en menos medida el patrimonio público, sin que se vulnere el derecho colectivo a la moralidad pública.
3. Con la construcción de los puentes no se estaría previniendo ni controlando los factores de deterioro ambiental, pues la calidad del aire y los niveles de ruido con la implementación de los buses articulados y biarticulados de Transmilenio junto con el flujo vehicular que se espera en las horas pico hará que se sobrepasen los niveles máximos contaminantes.

Manifestó el accionante que de no decretarse la medida cautelar los efectos de la sentencia serían nugatorios, pues una vez construidos los dos puentes sobre la Av. Circunvalar con Calle 85 el único medio con que contarían los residentes del Edificio Altos de la Cabrera P.H es la acción de reparación directa, a través de la cual no se alegraría la protección de los derechos colectivos sino el rompimiento del principio de equilibrio de las cargas públicas que todos los ciudadanos deben soportar.

2.2 Trámite procesal

El 18 de marzo de 2019 ingresó al Despacho la acción popular y la medida cautelar de esta, luego por auto del 19 de marzo de 2019 se admitió la acción de la referencia y previo a resolver la medida cautelar solicitada se ordenó correr el respectivo traslado de conformidad a lo dispuesto en el artículo 233 del C.P.A.C.A por el término de 5 días al Instituto de Desarrollo Urbano IDU y al Distrito Capital de Bogotá. Igualmente se solicitaron ciertas pruebas de naturaleza documental (fl. 7 y 8 Cdo. medida cautelar).

Con escrito del 1 de abril de 2019 los apoderados del Instituto de Desarrollo Urbano IDU y Bogotá D.C., describieron el traslado y solicitan se deniegue la medida cautelar por considerarla improcedente y sin fundamento. Junto con los escritos se aportaron algunas documentales.

Luego y en atención a que las documentales requeridas con el auto del 19 de marzo de 2019 no fueron aportadas, se solicitaron nuevamente por auto del 23 de abril de 2019 y se ordenó al IDU abstenerse de adjudicar la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018 hasta tanto los documentos fueran aportados y con fundamento en estos resolver la medida cautelar deprecada.

Luego, fueron aportadas unas documentales que obran a folios 131 y siguientes del cuaderno de la medida cautelar, no obstante, después de analizar su contenido el Despacho dispuso nuevas pruebas a través de autos del 7, 13 y 15 de mayo de 2019.

Posteriormente este Despacho, por auto del 21 de mayo de 2019, resolvió:

«[...]

«Primero: Decrétase la medida cautelar solicitada por la parte actora. En consecuencia, se mantiene la orden dada al Instituto Distrital de Desarrollo Urbano- IDU de abstenerse de adjudicar la licitación pública identificada con el número IDU-LP-SGI-014-2018- Construcción para la adecuación al sistema Transmilenio de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 200, rama de la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas, patio portal, por las razones expuestas. Segundo: La medida cautelar de suspensión de la adjudicación, se mantendrá hasta tanto se cumpla una de las siguientes condiciones:

- a) Se profiera sentencia de primera o segunda instancia que resuelva el fondo del objeto litigioso o,
- b) Hasta tanto el IDU y el Distrito, realicen las modificaciones del proyecto, respetando las normas que el juzgado encontró preliminarmente transgredidas y se analice nuevamente la factibilidad técnica y económica del proyecto.

[...]»

La anterior decisión fue aclarada a través de providencia del 22 de mayo de 2021 y, a su vez, recurrida por parte del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU y del Distrito Capital, razón por la cual se corrió el respectivo traslado de los recursos y por auto del 7 de junio de 2019 se concedió la apelación en efecto devolutivo ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera - Subsección A, a quien le correspondió decidir sobre el respectivo recurso, por auto del 19 de julio de 2019 decretó la nulidad del proceso a partir del auto admisorio del 19 de marzo de 2019, por cuanto no se vinculó a la acción a los responsables de los estudios para la construcción de los dos puentes y a las personas naturales o jurídicas que en forma directa o en consorcio o en unión temporal hubiesen participado del proceso de licitación pública objeto de la medida cautelar.

En razón a lo anterior, se adicionó el auto admisorio de la demanda en el sentido de vincular al proceso a la empresa Ingenieros Consultores Civiles y Eléctricos S.A.S- INGETEC S.A., así como a los oferentes dentro del proceso licitatorio IDU-LP-SGI-014-2018 Sonacol S.A.S; Hidalgo e Hidalgo S.A-Sucursal Colombia, Huertas Cortes Mario Alberto, Pavimentos Colombia S.A.S., Lena Engenharia e Constructores-Sucursal Colombia, la constructora Concreto S.A y el consorcio Avenida Séptima, como terceros interesados en las resultados del proceso, se ordenó la notificación personal en los términos del artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

Al ordenar la vinculación de las personas naturales y jurídicas mencionadas anteriormente y dando aplicación a lo previsto en el inciso 2 del artículo 233 del C.P.A.C.A., mediante auto del 25 de octubre de 2019, visible a folio 619 del cuaderno de la medida cautelar, se dispuso correr el respectivo traslado a las partes demandadas y vinculadas.

2.3 Oposición a la medida cautelar.

Las partes procesales se pronunciaron frente a la solicitud de las medidas cautelares y se opusieron al decreto de esta en las siguientes fechas:

- El 1 de noviembre de 2019 el Instituto de Desarrollo Urbano IDU.
- El 6 de noviembre de 2019 Ingenieros Consultores Civiles y Eléctricos S.A.S- INGETEC S.A.
- El 6 de noviembre de 2019 la Alcaldía de Bogotá D.C.

2.4 Hechos relacionados con la licitación IDU-LP-SGI-014-2018

1. El Instituto de Desarrollo Urbano IDU, mediante Resolución 005976 del doce (12) de diciembre de 2018, ordenó la apertura de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-014-2018 cuyo objeto consistía en: «Construcción para la adecuación al sistema Transmilenio de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y avenida Caracas, patio portal, conexiones operacionales y demás obras complementarias, en Bogotá D.C.»
2. De acuerdo con el acta de cierre del proceso IDU-LP-SGI-014-2018 que se encuentra publicada en la plataforma Secop II, el día 07 de marzo del 2019 se recibieron ofertas por parte de siete (7) proponentes, a saber:
 1. Pavimentos Colombia S.A.S.
 2. Mario Alberto Huertas Cortes.
 3. Hidalgo e Hidalgo Sucursal Colombia.
 4. Solarte Nacional de Construcciones –SONACOL S.A.S.

- 5. Consorcio Avenida Séptima.
- 6. Lena Engenharia e Construções S.A.
- 7. Constructora Conconcreto S.A.

3. El 4 de abril de 2019, el IDU ordenó la suspensión temporal de la Licitación Pública IDU-LP-SGI-014-2018, hasta el 15 de mayo de 2019, inclusive. Posteriormente, el término de suspensión temporal se amplió por distintos motivos a través de las Resoluciones 1913 del 14 de mayo de 2019, 2130 del 22 de mayo de 2019, 3471 del 25 de julio de 2019, y 12081 del 17 de diciembre de 2019, todas expedidas por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU en acatamiento a una orden judicial proferida por vía de medida cautelar en la acción popular con radicado 11001333502320190009500 que se tramita en el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C
4. En el mes de julio de 2020 los siete (7) proponentes decidieron retirar todas las ofertas que habían sido presentadas dieciséis (16) meses atrás y expresaron su consentimiento para que el IDU revocará el Acto de Apertura de la Licitación IDU-LP-SGI-014-2018.
5. Con fundamento en lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 C.P.A.C.A, mediante la Resolución 4095 del 24 de julio de 2020 el IDU resolvió revocar el acto de apertura de la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018.
6. El 21 de octubre de 2020 por sentencia 141 de 2021 se aprobó el pacto de cumplimiento que fue presentado por la Administración Distrital dentro del curso del proceso de la acción popular con radicado 11001333502320190009500 que se tramita en el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial. El acuerdo logrado entre las partes tiene como propósito desarrollar la política pública establecida en el artículo 105 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, encaminado a lograr soluciones a la movilidad de la ciudad de Bogotá por la carrera séptima, implementando sistemas de transporte eficientes y sostenibles ambientalmente.

2.5. Análisis normativo de la medida cautelar

Las medidas cautelares en la acción popular se encuentran reguladas por los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, en los cuales se prevé lo siguiente:

«Artículo 25.- Medidas cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Parágrafo 1.º- El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

Parágrafo 2.º- Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

Artículo 26.- Oposición a las medidas cautelares. El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
 - b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
 - c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.
- Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.»

Al respecto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en providencia del 31 de marzo de 2012, Consejero Ponente Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, consideró:

«El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas, pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, **debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias**; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando

disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos.”3.
(Negrilla del Despacho).

De lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 reguló, en cuanto a las medidas cautelares, lo relacionado con la oportunidad, qué tipo de medida se podrá adoptar, la procedencia de recursos y qué fundamentos deben invocarse para oponerse a las medidas decretadas.

En igual sentido que para el decreto de la medida es indispensable determinar la existencia de un daño o agravio o la amenaza al derecho colectivo invocado, de lo contrario la solicitud carecería de fundamento.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en el Capítulo XI, estipuló las medidas cautelares, cuyas normas deben aplicarse en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo cual estableció una relación de complementación entre el régimen de medidas cautelares señalado en esa ley y el de la Ley 472 de 1998, pues se dispuso en la primera de las normas mencionadas que la regulación allí prevista era aplicable a la regulación que sobre medidas cautelares contempla la ley de acciones populares.

Al respecto, el artículo 229 *ibidem* prevé lo siguiente:

«Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.» (Negrillas fuera del texto)

Por su parte, el artículo 230 del C.P.A.C.A., establece el objetivo y alcance de las medidas cautelares señalando que podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión; que deberán tener relación directa con las pretensiones de la demanda. Específicamente la norma en comento señala:

«[...]

ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.»

Conforme a lo anterior, el principal objetivo de la medida cautelar en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos es salvaguardar los derechos o evitar que se ocasionen mayores agravios o perjuicios a las prerrogativas que protege este tipo de acción. Para ello, el operador judicial cuenta con potestades frente a las partes y sus actos, trámites que adelanten frente a las decisiones que éstas pueden adoptar.

Finalmente, los requisitos para el decreto de las medidas cautelares, se encuentra previsto en el artículo 231 del C.P.A.C.A., así:

«ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las

disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.»

Se concluye frente a lo anterior, que para el decreto de una medida cautelar es necesario a través de los medios probatorios correspondientes, determinar la existencia de un daño o agravio o la amenaza al derecho colectivo, pues de lo contrario la solicitud carecería de fundamento.

En este orden de ideas, el Despacho estudiará la solicitud teniendo en cuenta lo expuesto en la parte normativa dentro del caso concreto.

2.5 Del decreto de la medida cautelar en el caso concreto

Se observa que la medida cautelar solicitada por la parte accionante se dirige principalmente a obtener la suspensión del proceso licitatorio del **proyecto de construcción** Transmilenio de la Carrera 7, desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas, o en su defecto, la suspensión del proceso licitatorio del tramo 3 de la Troncal de la carrera 7 que incluye la ejecución del proyecto de construcción de los dos puentes vehiculares sobre la Av. Circunvalar con calle 85.

Aseguró que con estos proyectos se hace inminente la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa y que con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos no se respeten las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de

la calidad de vida de los habitantes, dado que se vulneran los artículos 29, 134, 142, 180 y 245 del Decreto 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial), el Decreto Distrital 308 de 2018 (Por medio del cual se adopta la cartilla de andenes), los artículos 2, 19 y 20 de la Resolución 2254 de 1 de noviembre de 2017(por medio de la cual se adopta la norma de la calidad del aire y se dictan otras disposiciones), los artículos 2 y 3 de la Resolución 601 de 2010 (por medio de la cual se refieren a la calidad del aire), entre otras disposiciones normativas.

En lo que respecta a la medida cautelar de la suspensión provisional, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en Auto del 15 de diciembre de 2016. C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenas. Radicado 11001-03-27- 000-2016-00034-00(22518), indicó lo siguiente:

«El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado.»

Así pues, corresponde al Despacho analizar si de las argumentaciones expuestas por las partes y de las pruebas obrantes en el proceso, se puede establecer si existe inminencia de un daño de naturaleza colectiva, un perjuicio de naturaleza irremediable que amerite en esta etapa procesal decretar la medida cautelar deprecada o tomar otra medida de protección con fundamento en las facultades que se otorgan al juez de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 472 de 1998.

De lo anterior, se desprende, que para que proceda una medida cautelar, como la solicitada por el accionante, se requiere que concurren simultáneamente los siguientes requisitos: 1). Que exista amenaza o violación de un derecho colectivo. y 2.) Que el daño o perjuicios sea irremediable, irreparable o inminente.

Así entonces, el objeto de la medida cautelar invocada como quedó expuesto en párrafos anteriores, busca principalmente la suspensión del proceso licitatorio para la construcción del sistema de Transmilenio y de manera subsidiaria la suspensión del tramo 3 que incluía la construcción de dos puentes vehiculares. Lo anterior debe analizarse en armonía con los hechos relacionados con la licitación IDU-LP-SGI-014-2018 cuyo objeto consistía en la : *«Construcción para la adecuación al sistema Transmilenio de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas, patio portal, conexiones operacionales y demás obras complementarias, en Bogotá D.C.»*

En tal sentido, se resalta por esta instancia que después de realizar un análisis interpretativo y probatorio de los fundamentos que sustentan la solicitud del decreto de la medida cautelar, tendiente a obtener la suspensión provisional del proceso licitatorio, se observa que ya no existe el hecho generador que provoca la vulneración de los derechos colectivos deprecados, pues a través de la Resolución IDU 4095 de 2020 se ordenó la revocatoria de la Resolución 005976 de 2018 «por medio de la cual se ordena la apertura de la licitación pública no. IDU-LP-SGI-014-2018».

Ahora bien, respecto a la figura de la revocatoria y en especial lo que tiene que ver con el acto de apertura de una licitación pública, se tiene que este es acto administrativo de carácter general, de conformidad con el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por lo cual puede ser revocado por la entidad de manera unilateral hasta antes de la presentación de ofertas. Una vez se han presentado ofertas, se genera una expectativa legítima en cabeza del oferente y nace el derecho a que su oferta sea evaluada, razón por la cual se debe contar con su consentimiento para que la administración pueda revocarlo directamente.

Frente a la anterior consideración, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Magistrado Ponente Carlos Alberto Zambrano, en sentencia del 26 de noviembre de 2014, señaló:

«Si bien el acto de apertura del proceso de selección, al igual que la policitud (artículo 847 del C. de Co), en principio, no obliga, ni crea, ni modifica situaciones jurídicas particulares y concretas, una vez los interesados presentan sus respectivas ofertas, dentro del plazo establecido previamente en los pliegos de condiciones, se genera la legítima expectativa de que su propuesta sea considerada y, en ese momento, la oferta pública de la administración, contenida en el acto de apertura del proceso de selección, se particulariza y se convierte en irrevocable, es decir, engendra una situación individual, porque existe una aceptación expresa de ella por parte de quienes realizan sus ofrecimientos y, de esta forma, se comienza a perfilar el negocio jurídico que se proyecta celebrar, de manera que, a partir de ese momento, para revocar el acto administrativo de apertura, la

administración debe agotar el procedimiento establecido en los artículos 73 y 74 del C.C.A .».

Ahora, dentro de las consideraciones de la Resolución 004095 de 2020 que revocó el proceso licitatorio se indicó que en mes de julio de 2020 los siete (7) proponentes que habían participado dentro del proceso licitatorio decidieron retirar todas las ofertas que habían sido presentadas y expresaron su consentimiento para que el IDU revocará el Acto de Apertura de la Licitación IDU-LP-SGI-014-2018.

Bajo ese análisis, resulta impróspera la solicitud de la medida cautelar deprecada por el accionante, toda vez que con la revocatoria de la resolución en mención la administración dejó sin efectos el acto de apertura de la licitación LP-SGI-014-2018, por lo cual los presuntos daños que se generarían con la ejecución del proceso licitatorio dejaron de existir, por lo cual no logra acreditarse la existencia de la amenaza o la vulneración real de los derechos e intereses colectivos infringidos que necesiten ser protegidos de manera inmediata.

Ahora bien, la decisión sobre la medida cautelar no implica un prejuzgamiento tal y como lo ha manifestado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015, en la cual sostuvo:

«[...] Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2.º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]». (Resaltado fuera del texto original).⁴

En consecuencia, la característica primordial de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es impedir que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 17 de marzo de 2015, C.P Sandra Lisset Ibarra Vélez, número único de radicación 11001 03 15 000 2014 03799 00

De ahí que, con la revocatoria del acto de apertura de la licitación, han dejado de existir los hechos que dieron origen a la solicitud de la medida cautelar. No obstante, por las razones que han venido siendo expuestas, este Despacho en aras de garantizar el amparo de los derechos colectivos invocados en la presente acción popular, realizará un análisis interpretativo y probatorio de fondo sobre el proyecto de movilidad por la carrera séptima de acuerdo con lo señalado en el Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI que se formuló bajo el Acuerdo 761 del 11 de junio de 2020”, para efectos de determinar si con las modificaciones que se realizarán al nuevo proyecto, cesa la afectación y/o amenaza que a juicio de los actores populares se presenta en los derechos colectivos invocados.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE

Primero: Negar la solicitud de terminación anticipada por carencia actual de objeto de la acción de la referencia presentada por el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU por las razones expuestas en la parte motiva del presente asunto.

Segundo: Vincular a CONSORCIO CORREDOR VIAL VP como tercero interesado dentro de la acción popular de la referencia, por las razones expuestas.

Tercero: Por secretaría **notificar a** CONSORCIO CORREDOR VIAL VP como tercero interesado del contenido de la presente decisión y del contenido de la acción popular en los términos establecidos en los artículos 22 y 23 de la Ley 472 de 1998 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cuarto: Citar a las partes con el objeto de llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 el **día viernes 18 de junio de 2021 a las 9:00 am.**, a la cual podrán asistir las partes, los terceros interesados y el agente del Ministerio Público, siendo de carácter obligatorio la asistencia de los apoderados de las partes.

Las partes que para acceder a la audiencia deberán, en la fecha y hora programada, con antelación de veinte (20) minutos, ingresar al siguiente link:
https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting_NTYwYjVhYmMtM2Y4Ny00MTQzLTgwODItZTcyNGM3YTMzM2Y0%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22Oid%22%3a%228d81bc02-45ed-4fc8-87b5-74215bab3f14%22%7d

Quinto: Negar el decreto de las medidas cautelares solicitadas por el actor popular, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

Sexto: Notificar personalmente a todos los sujetos procesales que intervienen dentro del proceso el contenido de esta providencia.

Séptimo: Incorporar esta providencia en el sistema de información Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MILENA CHINOME LESMES
JUEZ

ADEA

JUZGADO 49 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C. El anterior proveído se notifica por anotación en el estado electrónico hoy 18 de mayo de 2021
CONSTANZA RONCANCIO RIVERA SECRETARIA