



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

Bogotá D.C., quince (15) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Expediente : 11001-33-42-049-2019-00122-00
Accionante : **Edificio Altos de la Cabrera P.H.**
Accionado : Alcaldía de Bogotá D.C., Instituto Distrital de Desarrollo Urbano (IDU) y otros.
Tema : Acción Popular
Actuación : Resuelve recursos de reposición - Declara la carencia actual de objeto por hecho superado

I. ASUNTO

El Despacho procede a resolver los recursos de reposición propuestos por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU y la Alcaldía de Bogotá D.C., contra el auto del 14 de mayo de 2021, por medio de la cual se negó la solicitud de terminación anticipada de la acción popular de la referencia.

II. ANTECEDENTES

El Edificio Altos de la Cabrera P.H., por intermedio de apoderado, presentó acción popular en contra de la Alcaldía de Bogotá D.C. y el Instituto Distrital de Desarrollo Urbano (IDU), con el fin de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de ambiente sano, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público 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, contemplados en los literales a, b, e y m del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998.

Para el efecto, la parte actora afirmó que considera transgredidos y/o amenazados los derechos invocados con ocasión del proyecto de construcción del tramo 3 de la Troncal de la carrera séptima 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 séptima desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera séptima y avenida caracas, patio portal, conexiones operaciones, puesto que 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.

Encontrándose en trámite la presente acción popular, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, por intermedio de apoderado, solicitó la terminación anticipada del trámite constitucional por haber culminado el proceso de contratación que se adelantaba con la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018, por medio del cual se desarrollaba el proyecto de contratación para la adecuación de la carrera séptima al sistema troncal de Transmilenio, razón por la que consideró que cesó la vulneración y/o amenaza de los derechos colectivos invocados por el actor popular.

III. PROVIDENCIA RECURRIDA

El 14 de mayo de 2021 este Juzgado negó la terminación anticipada, bajo el fundamento de que no era posible emitir un pronunciamiento de fondo respecto a la cesación de la afectación y/o amenaza que conllevó a la interposición de la presente acción popular, comoquiera que de los soportes técnicos y estudios que se adelantan para el desarrollo del proyecto “corredor verde de la carrera séptima” se evidenciaba que la administración aprovecharía la adquisición predial e insumos técnicos existentes para facilitar y acelerar su definición conforme a lo dispuesto en el artículo 5.º del Acuerdo 761 del 11 de junio de 2020. Situación que conllevó a concluir que, en el entendido de que las pretensiones del actor popular estaban encaminadas a que no se realizara la construcción de dos puentes vehiculares sobre la avenida circunvalar con calle 85 al no cumplirse con los estudios formales que mitigaran los eventuales riesgos, el hecho de que se hubiese revocado la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018 no significaba que existiera certeza respecto a la construcción de los puentes vehiculares sobre la avenida circunvalar con calle 85, en las mismas condiciones que se contempló para el proyecto de la construcción del tramo 3 de la Troncal de la carrera séptima que se adelantaba con la licitación referida.

IV. RECURSO DE REPOSICIÓN

Al no estar de acuerdo con la anterior decisión, dentro del término procesal previsto para ello, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a través de apoderado, interpusieron recurso de reposición en contra del auto emitido el 14 de mayo de 2021, específicamente en lo que concierne a la negatoria de la terminación anticipada de la acción popular de la referencia. Para el efecto, sustentaron:

- Instituto de Desarrollo Urbano- IDU

El apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU a través de escrito radicado el 21 de mayo de 2021 por medio de correo electrónico presentó recurso de reposición en contra de la decisión del 14 de mayo de 2021 por medio de la cual este Despacho decidió negar la solicitud de terminación anticipada por carencia actual de objeto.

Fundamentó su recurso respecto a las consideraciones de la providencia recurrida respecto a las razones por lo cual este Despacho consideró que no era posible emitir un pronunciamiento de fondo y acceder a la solicitud de terminación anticipada por cuanto para el desarrollo del “corredor verde” la Administración Distrital aprovechará la adquisición predial e insumos técnicos existentes para facilitar y acelerar su definición, incluyendo los diseños que fueron elaborados por INGETEC en la ejecución del contrato IDU-1073-2016, señalamientos que a su

juicio no comparte al considerar que ya no existe una relación causal en la que se siga generando un daño o amenaza sobre los derechos colectivos invocados.

Al respecto, indicó lo siguiente:

«[...]

Ahora bien, en la providencia cuestionada se aduce que no es posible hacer un análisis de fondo frente a los derechos colectivos porque existe una incertidumbre sobre la incidencia que puedan tener los antiguos estudios y diseños del proyecto Transmilenio Carrera Séptima en el diseño del Corredor Verde que está en elaboración. Sin embargo, con un razonamiento en ese sentido se somete el análisis de la carencia actual de objeto por hecho superado a unos elementos futuros, inciertos e indeterminados -tanto en la causa de la amenaza como en la amenaza misma o daño contingente-, lo cual no resulta acertado comoquiera que este análisis se fundamenta en el estudio de causal y fáctico, en tiempo presente y actual, de la amenaza real a los derechos colectivos.

Para determinar si en el presente caso resulta viable declarar la terminación del proceso por carencia actual de objeto por hecho superado de debe analizar, en primer lugar, los hechos que dieron lugar a iniciar la presente acción. Al respecto se tiene que la demanda se interpuso en vigencia de la licitación pública para la construcción de la troncal de Transmilenio por la Carrera Séptima con base en los diseños que fueron elaborados por INGETEC, los cuales tenían prevista la construcción de dos puentes vehiculares a la altura de la calle 85 con avenida circunvalar. Ante esos hechos, el actor popular presentó demanda para la protección de los derechos colectivos que, a su juicio, se encontraban amenazados con la puesta en marcha del proyecto y, especialmente, con la construcción de dichos puentes bajo las condiciones técnicas previstas en ese momento.

Empero, con posterioridad a la presentación de la demanda dicho proceso de contratación terminó por vía de revocatoria del acto de apertura de la licitación, lo que significa que el proyecto que se cuestionó como causa de la amenaza a los derechos colectivos dejó de existir, ya no se va a ejecutar, y al día de hoy la Administración no va a construir los puentes. De lo dicho hasta aquí salta a la vista que con la revocatoria del proyecto se superaron los hechos que dieron origen a la acción.

[...]»

De los anteriores argumentos, expone el apoderado que existe un hecho superado, contrario a lo que consideró este Despacho, por lo que manifiesta que es un contrasentido concluir que no *“ha desaparecido en su totalidad la causa que dio lugar a la solicitud”* cuando se afirma que la vulneración o amenaza proviene de un hecho nuevo posterior a la presentación de la acción popular que se debate, al colegir que con el aprovechamiento de estudios y diseños elaborados por INGETEC para los estudios finales del corredor verde aún subsiste la vulneración de derechos.

Adujó que, si bien se está desarrollando el proyecto del “corredor verde” no se cuentan con estudios y diseños definitivos para esta construcción, no obstante, se

ha contratado con terceros expertos la elaboración de los diseños definitivos para los tres tramos en que se ha dividido el proyecto, por lo cual la Administración no tiene aún prevista la construcción de los puentes, no se ha decidido cual será la mejor opción para implementar en ese punto específico.

Refiere que a la fecha existe una indefinición sobre la incidencia que puedan los diseños para la construcción de los dos puentes del proyecto, pues no sabe cuáles serán las conclusiones del contratista experto; no se sabe si se optará por diseñar un cruce a nivel, o un puente, o dos puentes, o cualquier otra alternativa; mucho menos se sabe cuáles serán las especificaciones técnicas que se adopten. Por lo que cuestiona el hecho de que la “incidencia” es un hecho futuro e incierto de cuya ocurrencia no se tiene certeza.

Señaló que el carácter preventivo de la acción popular está encaminada a evitar el daño contingente o hacer cesar la amenaza que se cierne sobre los derechos colectivos, para lo cual el juez deberá valorar los elementos de juicio atendiendo a criterios serios, objetivos y razonables, que en cada caso permitan determinar la real probabilidad de ocurrencia de daño. La amenaza o daño contingente debe ser actual, inminente y concreta, pero que en el caso concreto no se puede aducir que persista esa vulneración por el hecho de aprovechar los estudios y diseños existentes para la elaboración de estos mismos en el “Corredor Verde”.

Sostuvo que si bien en la actualidad existe un contrato de consultoría IDU-1299-2021 con el objeto de elaborar los estudios y diseños del “corredor verde” el plazo de su ejecución está proyectada a 14 meses, por lo cual dentro de este lapso es claro que la Administración al no contar con los diseños definitivos no construirá los puentes en la avenida circunvalar hechos generadores de la acción popular que se estudia.

Finalmente, indicó que por el hecho de declarar la terminación anticipada de la acción popular no se puede considerar que los derechos colectivos quedan desprotegidos, pues durante el proceso de estructuración del proyecto “corredor verde” se ha convocado a diversos actores, veedores, asociaciones, y ciudadanos para que participen del proceso y manifiesten todas las inquietudes, observaciones, y solicitudes de protección a estos derechos, proceso que también se realizará en la elaboración de diseños. Por lo que en caso de que el IDU adopte una decisión sobre los diseños definitivos para la construcción del corredor verde y se considera que con estos se vulnera algún derecho colectivo podrá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar su protección, por lo cual reitera que no tiene sentido continuar con el trámite de una acción popular basado en supuestos hipotéticos, sospechas, hechos futuros e inciertos, sin que exista una amenaza real y seria a los derechos colectivos, motivos por los cuales solicita revocar la decisión adoptada y se declare la configuración de la carencia actual de objeto y se proceda a dar por terminado el proceso.

- **Pruebas aportadas**

1. Contrato de consultoría IDU-1299-2021¹ el cual fue convocado mediante concurso de méritos IDUCMA-SGDU-048-2020

- **Alcaldía Mayor Bogotá D.C.**

¹ https://drive.google.com/file/d/19Nh4eLMuj4XjQ1rLCys_0S6sSeHhDSfW/view

La entidad, a través de apoderado, interpone recurso de reposición contra la decisión del 14 de mayo de 2021, para que en su lugar se revoque el auto que no accedió a la solicitud de terminación anticipada de la acción popular.

Con argumentos del recurso expuso lo siguiente:

«Así las cosas, y teniendo en cuenta que este apoderado también solicitó la terminación del proceso en el mismo escrito analizado, quiero manifestar mi inconformismo con la decisión tomada e insisto que el proceso debe terminar de forma anormal y por tanto el auto debe ser revocado.

Los argumentos centrales para solicitar que revoque la decisión y en su lugar se dé por terminado el proceso son los siguientes: El medio de control objeto de análisis se interpuso en el año 2019, en vigencia de la licitación pública para la construcción de la troncal de Transmilenio por la Carrera Séptima con base en los diseños que fueron elaborados por INGETEC, los cuales como lo dice el escrito demandatorio tenían prevista la construcción de dos puentes vehiculares a la altura de la calle 85 con avenida circunvalar. Ante esos hechos, el actor popular presentó demanda para la protección de los derechos colectivos que, a su juicio, se encontraban amenazado con la puesta en marcha del proyecto y, especialmente, con la construcción de dichos puentes.

Leído serenamente el auto que niega la terminación del proceso, se tiene que tal vez el argumento más importante para esta tomar esta decisión es precisamente el tema de los puentes, dice:«[...]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.»

Respecto a las anteriores manifestaciones, sostiene en su escrito que actualmente se presentan unos hechos nuevos y determinantes que permiten afirmar que la Administración Distrital no cuenta con estudios y diseños definitivos para la construcción del corredor verde, sin embargo que el proyecto se está estructurando y para ello se ha contratado con terceros expertos la elaboración de los diseños definitivos para los tres tramos en que se ha dividido el proyecto, por lo que la Administración aún no tiene prevista la construcción de los puentes y no se ha definido cual será la mejor opción, por lo que tomar una decisión en tal sentido no resulta viable porque ese aspecto hará parte de la ejecución del contrato que comprende un análisis de alternativas que atienda a las nuevas necesidades y lineamientos del Corredor Verde.

Por último, aclaró que el proyecto de construcción de Transmilenio no 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, como se argumenta en el auto, sino por la voluntad de la ciudadanía lo cual fue adoptado mediante una Política Pública en materia de infraestructura, movilidad y transporte por la carrera séptima de la ciudad de Bogotá, que encuentra respaldo normativo en el

Artículo 105 del Acuerdo Distrital No. 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» «Un nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI».

V. TRÁMITE DE LOS RECURSOS

En atención a que los recursos de reposición fueron interpuestos y sustentados dentro del término previsto para el efecto y teniendo en cuenta que de dichos recursos se corrió traslado a los demás sujetos procesales por el término de tres días con el propósito de que se pronunciaran, se advierte que no existe algún tipo de pronunciamiento al respecto. Por tanto, los recursos se resolverán así:

VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

- Competencia

Este Juzgado es competente para conocer, tramitar y decidir, en primera instancia, la presente acción de popular, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 10 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- Generalidades de la acción popular

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998², tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de esas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

De acuerdo con dicha norma, los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular son: (i) la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales, (ii) la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.

La Sala Plena del Consejo de Estado en lo Contencioso Administrativo, con ponencia del magistrado William Hernández Gómez dentro del proceso con radicado 25000-23-15-000-20002-02704-01(SU)³ enunció los principales elementos definitorios de la naturaleza jurídica de las acciones populares, que se resumen así:

«a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares⁷⁴ solicitar ante el juez competente que mediante

² «Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones».

³ <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/214/25000-23-15-000-2002-02704-01.pdf>

orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.⁴

b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.

c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro⁵. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.

d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.

e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo.⁶ Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.

f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.⁷

g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472).»

Ahora, si bien la acción popular no es de naturaleza desistible, lo cierto es que sí es aplicable la figura de la terminación anticipada del proceso por carencia de objeto, tal como lo ha sostenido tiempo atrás el Honorable Consejo de Estado⁸, así:

«De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares se “ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01.

⁵ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 21 de febrero de 2007. Acción popular de Reinaldo Antonio Rubio Valencia y otros contra el Municipio de Armenia y otros. Radicación: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP).

⁶ En este punto tiene gran similitud con la acción de tutela.

⁷ 8 Sección Tercera, dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006)- Radicación número: 15001-23-31-000-2003-01345- 01(AP)

⁸ Sentencia de 12 de febrero de 2004, Sección Tercera. Consejero ponente doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez. Radicado 19001-23-31-000-2002-1700-01 (AP).

e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”, de lo cual se deduce, que la orden de proteger los derechos colectivos supone la existencia de las circunstancias que los amenazan o vulneran; pues si éstas han desaparecido, desaparece también la causa que da lugar a dicha protección. No es posible hacer cesar la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, si éstas han dejado de existir; tampoco lo es restituir las cosas al estado anterior, en tanto que, la ausencia de dichas circunstancias, supone, precisamente, que las cosas volvieron a su estado anterior sin necesidad de la orden judicial.

Así como la prosperidad de las pretensiones en una acción popular depende de lo acreditado por la parte demandante en el proceso, **la orden de proteger los derechos colectivos sólo puede proferirse cuando, al momento de dictar sentencia, subsisten las circunstancias, que a juicio de los actores, vulneran o amenazan tales derechos, pues de lo contrario el fundamento fáctico y jurídico de dicha orden judicial habría desaparecido, y su objeto – que es, precisamente, la protección de los derechos colectivos ya se habría logrado, generándose, de esta manera una sustracción de materia. [...]»** (Negrilla del Despacho)

De esta forma, es procedente aplicar la figura de la **carencia de objeto** para dar lugar a la terminación del proceso de manera anticipada siempre que se logre probar que la amenaza o vulneración de los derechos colectivos ha cesado. Repárese que dicha actuación va en concordancia con la materialización de los principios de celeridad, economía procesal y eficacia de la administración de justicia, puesto que sería inocuo adoptar una decisión cuando los presupuestos fácticos que motivaron la interposición de la acción popular desaparecieron.

- **Procedencia del recurso de reposición**

El artículo 36 de la Ley 472 de 1998 señala lo siguiente:

«Artículo 36.- Recursos de Reposición. Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.»

En ese sentido, se precisa que en las acciones populares el recurso procedente contra las decisiones dictadas en el curso de este tipo de acciones es únicamente el de reposición, salvo lo dispuesto expresamente en los artículos 26 y 37 de la Ley 472 de 1998 respecto de las providencias a través de las cuales se dicta una medida cautelar y se profiere sentencia de primera instancia, decisiones estas que son susceptible del recurso de apelación.

- **Requisitos de procedencia del recurso**

El artículo 36 de la Ley 472 de 1998, transcrito en precedencia, establece que en cuanto a la oportunidad y trámite del recurso de reposición se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, actualmente Código General del Proceso, que al respecto establece:

«Artículo 318. Procedencia y oportunidades.

[...]

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto. El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos. Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.

[...]>

En ese sentido, los recursos interpuestos por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU y la Alcaldía de Bogotá D.C., se presentaron el 21 de mayo de 2021, esto es, dentro de término de tres (3) días siguientes a la notificación del auto del 14 de mayo de 2021, la cual se llevó a cabo el 18 de mayo de 2021, por lo que el término empezó a contabilizarse a partir del 19 de mayo de esta misma anualidad.

- Problema jurídico

De acuerdo con los argumentos expuestos por los recurrentes, corresponde a este Despacho determinar si se superaron los hechos que dieron lugar a la presentación de la acción popular de la referencia.

- Análisis del caso concreto

El Despacho se centra en el estudio de los recursos de reposición interpuestos por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU y la Alcaldía de Bogotá D.C., mediante los cuales recurrieron la decisión por medio de la cual se negó la solicitud de terminación anticipada de la acción popular de la referencia.

Para el efecto, se observa que las demandadas insistieron en que existe una **carencia actual de objeto por hecho superado** en cuanto a que los motivos que dieron lugar a la acción objeto de análisis desaparecieron, por lo que en su criterio cesó el daño o la amenaza sobre los derechos colectivos deprecados.

Lo anterior, lo fundamentan en que la acción popular de la referencia se interpuso en el año 2019, esto es, en vigencia de la licitación pública para la construcción de la troncal de Transmilenio por la Carrera Séptima con base en los diseños que fueron elaborados por INGETEC, los cuales tenían prevista la construcción de dos puentes vehiculares a la altura de la calle 85 con avenida circunvalar. Sin embargo, manifiestan que a la fecha el proceso licitatorio de este proyecto fue revocado, por lo cual insisten que desaparecieron todas las supuestas amenazas contra los derechos colectivos que derivaban de la implementación y puesta en marcha de ese proyecto, por lo que es dable la solicitud anticipada del proceso.

No obstante, es claro para las partes que en la actualidad existe una política pública en materia de infraestructura, movilidad y transporte por la carrera séptima de la ciudad de Bogotá que se formuló 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 encuentra plasmada en el artículo 105 del Acuerdo 761 del 11 de junio de 2020, el cual será vigilado por el Comité de verificación conformado en Sentencia 141 del 21 de octubre de 2020, proferida por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Aunado a lo anterior, los demandados insisten en que el proyecto del “corredor verde” es un hecho nuevo y determinante que en su sentir se somete al análisis de la carencia actual de objeto por hecho superado, a cuenta que fue sobreviviente a la presentación de la demanda que aquí se estudia, máxime cuando a la fecha la Administración Distrital no cuenta con estudios y diseños definitivos para la construcción de este proyecto de movilidad por la carrera séptima.

Pues bien, para efectos de desatar los recursos interpuestos, se realizará un análisis de los supuestos fácticos más relevantes del caso bajo estudio, así:

1. La demanda

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 séptima 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 séptima desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera séptima y avenida caracas, patio portal, conexiones operacionales; 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.

De los hechos más relevantes que relató el actor popular, se resumen los siguientes:

1. Que el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU, adelanta el proyecto de construcción para la adecuación del sistema Transmilenio por la Carrera séptima desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera séptima y avenida caracas, patio portal, conexiones operacionales calle 26, calle 100, calle 170 y demás obras complementarias en Bogotá D.C., con el fin de mejorar la movilidad de los usuarios de la troncal.
2. El Instituto de Desarrollo Urbano- IDU suscribió el contrato de Consultoría IDU-1073-2016 con la empresa Ingenieros Consultores Civiles y Eléctricos S.A- INGETEC con el fin de realizar un estudio para la actualización, complementación, ajustes de los diseños existentes y/o elaboración de los estudios y diseños para la adecuación al sistema Transmilenio de la Carrera séptima desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera séptima y avenida caracas, patio portal y conexiones operacionales calle 26, calle 100, calle 179 y demás obras complementarias en Bogotá D.C.
3. Dentro de la consultoría se plantearon dos alternativas para atender el alto flujo vehicular que se presenta sobre la Avenida Circunvalar, específicamente en las zonas entre la calle 85 y la calle 92, en razón a que corresponden con la salida desde el centro de la ciudad hacia el norte y al entrecruzamiento de vehículos en sentido carrera séptima al norte - Av. Circunvalar al norte; los cuales son:

- **Par inglés:** en esta alternativa se proyecta la reacomodación de los sentidos viales dentro del corredor vial de la Av. Circunvalar
 - **Puente Avenida Vehicular Circunvalar:** Se plantea la construcción de dos puentes vehiculares uno por la calzada oriental y el otro sobre la calzada occidental sobre la Av. Circunvalar.
4. Que de las alternativas planteadas se desarrolló una matriz multicriterio cuyo objetivo era la toma de decisiones con base en factores cualitativos, que para el caso concreto fue: la construcción de los dos puentes vehiculares.
 5. El encargado de la interventoría del contrato 1073-2016 celebrado entre el IDU e INGETEC estableció que la alternativa escogida (construcción de dos puentes) generaría impactos ambientales.
 6. De acuerdo con lo anterior, el 20 de octubre de 2018 el IDU publicó en el SECOP con número de proceso IDU-LP-SGI-014-2018 el pre pliego de condiciones en los cuales se establece la construcción para la adecuación al sistema Transmilenio de la carrera séptima desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera séptima y avenida caracas, patio portal, conexiones operacionales para lo cual se citó las adecuaciones en lo que respecta a la calle 85 con Av. Circunvalar.
 7. Se cuestionan los estudios publicados por el IDU en los cuales se indica que no se evidencia un estudio formal de la obra que mitigue los eventuales riesgos que se pueden llegar a presentar durante la ejecución del proyecto de construcción de los dos puentes vehiculares, por encontrarse su proyección sobre una zona de remoción de masa medio lo cual podría generar un deslizamiento, provocando un impacto en el terreno y por consiguiente en cada una de las unidades inmobiliarias que componen la edificación.

2. Pretensiones

Dentro de las pretensiones que se plantearon en la acción popular, se tienen las siguientes:

«Principal.

- i) Se declare que existe vulneración de los derechos colectivos previstos en los literales a, b, e y m del artículo 4 de la Ley 472 DE 1998 por parte del Instituto de Desarrollo Urbano IDU en razón al Proyecto de Construcción de dos puentes vehiculares en la intersección de la Av. Circunvalar con Calle 85 como consecuencia del Proyecto de 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 en virtud a que no existe un soporte económico, técnico y ambiental sobre el proyecto referenciado, que permita el desarrollo del mismo sin la vulneración de los derechos referenciados.
- ii) En consecuencia, se suspenda el proceso de licitación 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.
- iii) 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 avenida circunvalar con calle 85, hasta que no se garantice la real y efectiva protección de los derechos colectivos que se invocan.

iv) Que por lo anterior, no proceda la realización del proyecto de construcción de los puentes vehiculares en la intersección de la avenida circunvalar con calle 85 con fundamentos en la violación de los derechos colectivos anteriormente mencionados.

Subsidiaria

i) En caso de que se haya adjudicado el contrato de obra pública para la ejecución del Proyecto de 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 y conexiones operacionales, se suspenda la ejecución de este contrato en lo que concierne a la construcción de los dos puentes vehiculares sobre la Av. Circunvalar con calle 85.

ii) Que en caso de que se vaya a proceder con la ejecución de construcción de los dos puentes vehiculares sobre la avenida circunvalar con calle 85, se haga la adquisición del predio donde se encuentra edificado el Edificio Altos de la Cabrera, con el fin de salvaguardar la protección de los derechos colectivos de los cuales son titulares.

3. Hechos Relevantes

1. El IDU mediante Resolución 5976 del 12 de diciembre de 2018, 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 séptima al sistema troncal de Transmilenio.
2. Se decretaron medidas cautelares dentro de varias acciones populares con el fin de no continuar con el proceso de contratación y evitar la adjudicación del proceso licitatorio para la construcción del proyecto de Transmilenio.
3. 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.
4. 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.
5. Se elaboró una política pública en materia de infraestructura, movilidad y transporte 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 desarrolla en el artículo 105 del Acuerdo 761 del 11 de junio de 2020, y que será vigilado por el Comité de verificación conformado en Sentencia No. 141 del 21 de octubre de 2020 proferida por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito de Bogotá.

Ahora, se tiene que la decisión recurrida dejó en claro que una vez revisados los estudios y soportes técnicos para el desarrollo del proyecto “*corredor verde de la carrera séptima*” se evidenció que la Administración **aprovechará la adquisición**

predial e insumos técnicos existentes para facilitar y acelerar su definición de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 105 del Acuerdo 761 del 11 de junio de 2020.

Esta instancia no accedió a la solicitud de terminación anticipada del proceso, al no tener certeza sobre qué insumos técnicos, estudios y análisis que se habían ejecutado con el proyecto anterior de Transmilenio iban a ser utilizados en el “Corredor Verde”, además se desconocía el objeto del contrato de consultoría IDU-1299-2021⁹ (Tramo 2), el cual fue convocado mediante concurso de méritos IDUCMA-SGDU-048-2020, que resulta de gran interés en el *sub lite* al acoger la zona donde se encuentra ubicado el Edificio Altos de la Cabrera, dentro del cual se contrató el desarrollo de la actualización, ajuste y elaboración de los estudios y diseños del “Corredor Verde”.

No obstante, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU con el escrito del recurso de reposición aportó el contrato de consultoría IDU-1299-2021 en lo que respecta al tramo 2 celebrado el 18 de mayo de 2021 entre esta entidad y el CONSORCIO CORREDOR VIAL VP, conformado por VELNEC S.A. (colombiana, con 50% de participación) y PROGIN COLOMBIA (italiana, con 50% de participación) el cual fue adjudicado dentro del proceso de selección IDUCMA-SGDU-048-2020, cuyo objeto consiste en la «Actualización, complementación, ajustes de los estudios y diseños existentes, y/o elaboración de los estudios y diseños, para el corredor verde de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 93a, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y carrera 13 y demás obras complementarias».

En ese orden de ideas, dentro de la cláusula 3 en lo que respecta al objeto del contrato, se indicó lo siguiente:

«El proyecto requiere realizar la actualización, complementación, ajustes de los estudios y diseños existentes y/o elaboración de los estudios y diseños, para el corredor verde de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 93ª y demás obras complementarias. Con ese fin se aclara que así como el Instituto tiene información base que **el consultor debe tener en cuenta y que debe complementar, actualizar y/o ajustar en la elaboración de estudios y diseños contratados y que corresponden a los contratos enunciados en la maduración del proyecto, los cuales el Consultor podrá tomar como insumo para el desarrollo y cumplimiento del objeto del contrato, aclarando que, de igual forma, debe obtener toda la información necesaria en función a su aplicabilidad o no aplicabilidad como se indica en los pliegos, de acuerdo a la normatividad vigente y al contenido general que se incluye en los documentos del proceso, con el fin de garantizar la calidad de los estudios y diseños y en esa medida garantizar la calidad, estabilidad y cumplimiento de las obras y realizar todas las actividades adicionales que considere necesarias.**

La normatividad y los documentos que se presentan como soporte son de consulta y no eximen al contratista sobre la responsabilidad legal que tiene sobre la calidad de la elaboración de Estudios y Diseños o sobre si hace complementación o actualización o ajustes o diseños a lo existente y deberá profundizar, ampliar y cubrir todo aspecto técnico no contenido en ellos, o que en su concepto o del IDU deba ser tenido en cuenta, para cumplir con el objetivo final de estos estudios y diseños para la construcción de las obras en la ciudad y oportunidad que se están contratando.

El proyecto se encuentra ubicado sobre la Carrera Séptima (7ª) en el centro y noreste de la ciudad, sus límites están comprendidos entre la calle 32 hasta la calle 93ª y ramal de la Calle 72 entre Carrera 7 y la Carrera 13, teniendo en cuenta que el proyecto corredor verde la carrera 7 esta conformado por tres

⁹ https://drive.google.com/file/d/19Nh4eLMuj4XjQ1rLCys_0S6sSeHhDSfW/view

tramos y que el objeto que nos ocupa en este proceso corresponde al tramo II, durante la ejecución del objeto contractual debe haber una permanente armonización y coordinación con el consultor responsable de los estudios y diseños que se adelantan en el Tramo I y Tramo II, con el fin de garantizar la viabilidad técnica y armonización de los dos tramos.

El consultor del Tramo 2, deberá articular y armonizar las actividades a ejecutar en los límites establecidos de intervención, con los contratos de estudios y diseños y obra que se encuentren en el área de influencia del proyecto.

Adicional a lo anterior, el Consultor debe realizar como obligación dentro de su contrato siendo su responsabilidad la investigación y armonización del proyecto con planes parciales, planes de implantación, planes de regularización y manejo, planes de movilidad, planes de renovación urbana y demás proyectos con terceros, adyacentes y con influencia directa en la ejecución del mismo.

Como parte de esta investigación, se debe verificar la vigencia de conceptos, normas, directrices y demás actos administrativos que pueden afectar los estudios y diseños y la ejecución del proyecto. Es decir, que el consultor está en la obligación de solicitar a las entidades, a través del IDU, pronunciamientos actualizados sobre la vigencia de los diferentes actos administrativos que puedan poner en riesgo la ejecución del proyecto.

Es de precisar que los detalles de los trabajos a realizar se encuentran descritos en el Anexo 1. Anexo técnico, al igual que los capítulos técnicos que lo complementan, que hacen parte integral del presente proceso de selección.»

Asimismo, se evidencia que el plazo de ejecución del contrato descrito es de catorce (14) meses el cual se encuentra discriminado así: Fase 1 Investigación, recopilación y análisis de información (3 meses); Fase 2 Elaboración de Estudios y Diseños (Incluye aprobaciones de la interventoría) (9 meses) y Fase 3 Trámites aprobaciones de permisos Entidades Distritales y Nacionales, al igual que la armonización con las empresas de servicios (2 meses).

Ahora bien, la providencia recurrida en primera oportunidad negó la solicitud de terminación anticipada del proceso toda vez 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»¹⁰, fase anterior a la elaboración de estudios y diseños definitivos según el marco legal del estudio de factibilidad¹¹(Pag 20- 21) se indicó que de acuerdo con la Ley 1682 de 2013 «Ley de Infraestructura», en la etapa de preinversión, se deben desarrollar unas fases de maduración de los diversos estudios de ingeniería que se adelanten para la ejecución de los proyectos.

Por lo cual dentro del análisis inicial del Despacho la interpretación que se realizó es que se iban a utilizar en su integridad los diseños anteriores, en especial los que se desarrollaron dentro del contrato IDU-1073-2016 celebrado entre INGETEC y el IDU y que eran especialmente los que el accionante cuestionaba dentro de los hechos y las pretensiones que dieron lugar a la vulneración de los derechos colectivos invocados.

No obstante, de la lectura del objeto del contrato IDU-1299-2021¹² que se citó previamente, lo cierto es que **«el consultor debe tener en cuenta que debe complementar, actualizar y/o ajustar en la elaboración de estudios y diseños contratados y que corresponden a los contratos enunciados en la maduración del proyecto, los cuales el Consultor podrá tomar como insumo para el desarrollo y cumplimiento del objeto del contrato, aclarando que, de igual forma, debe obtener**

¹⁰<https://septimaverde.gov.co/web/content/1175?unique=cb0ed6eca6fd36401092baa91031bd4e41c9274a&download=true>

¹¹

<https://septimaverde.gov.co/web/content/1175?unique=cb0ed6eca6fd36401092baa91031bd4e41c9274a&download=true> (Pag, 20 a 21)

¹² https://drive.google.com/file/d/19Nh4eLMuj4XjQ1rLCys_0S6sSeHhDSfW/view

toda la información necesaria en función a su aplicabilidad o no aplicabilidad», lo que significa que si bien existen unos estudios previos que se realizaron dentro del proceso que se adelantaba dentro del proyecto de Transmilenio, lo cierto es que pueden ser utilizados como documentos de soporte o consulta, dentro de la fase en la cual se encuentra el proyecto de “corredor verde”.

En ese sentido, no existe garantía que en efecto la alternativa que se planteó dentro de los estudios que desarrolló INGETEC en el contrato de consultoría IDU-1073-2016 en el cual se trazó como alternativa la construcción de dos puentes vehiculares en la Av. Circunvalar con calle 85 dentro del proyecto de Transmilenio va a ser tenido en cuenta por los nuevos contratistas que tienen como objeto precisamente actualizar y complementar los estudios y diseños existentes o, en su defecto, plantear nuevas opciones para el desarrollo de un proyecto nuevo que en este caso corresponde al “Corredor Verde”, así las cosas en este momento no existe certeza de cuáles serán los diseños finales, es decir, no puede afirmarse que la vulneración de los derechos colectivos que se plantearon en el inicio de la acción popular persistan, pues a la fecha la construcción de los dos puentes vehiculares sobre la Avenida Circunvalar con Calle 85 es un hecho incierto, pues no se sabe cuál será la mejor alternativa que encuentre el tercero experto para el lugar geográfico donde se ubica el Edificio Altos de la Cabrera.

En ese orden de ideas, este Despacho considera que, con las pruebas arrimadas al proceso con la interposición de los recursos de reposición, se probó que en efecto la vulneración y/o amenaza que conllevó a la interposición de la acción popular bajo análisis, ha cesado, por lo que resulta procedente aplicar la figura de carencia actual de objeto para dar lugar a la terminación anticipada del proceso. Lo anterior, con el fin de garantizar los principios de celeridad, economía procesal y eficacia, que rigen las actuaciones procesales, puesto que sería inocuo adoptar una decisión cuando los presupuestos que motivaron a la interposición de la acción popular desaparecieron.

Por tanto, se accederá a la reposición del auto del 14 de mayo de 2021, no sin antes realizar un análisis de fondo sobre los derechos colectivos invocados, teniendo en cuenta que en sentencia de unificación la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 4 de septiembre de 2018 dentro del expediente 05001-33-31-004-2007-00191-00, con ponencia de la C.P Stella Conto Díaz del Castillo¹³ se fijaron las reglas respecto a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado dentro de las acciones populares, de lo cual se desprende:

«[...] la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:

(i) Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos. (subrayado fuera de texto)

(ii) El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.

¹³ <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/213/05001-33-31-004-2007-00191-01.pdf>

Con base en las consideraciones realizadas en precedencia, este Despacho abordara el análisis de fondo sobre la terminación anticipada del proceso, por configurarse la carencia actual de objeto por hecho superado.

(i) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias

La Constitución Política, en su artículo 79 consagra el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, al respecto la norma señala:

«**Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.»

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, consagra los derechos e intereses colectivos entre los cuales se encuentra en el literal a) “El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.”

A su vez, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables -Decreto 2811 de 1974-, en sus artículos 1 y 2, precisa que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y que tanto el Estado como los particulares deben participar en su preservación y manejo.

Los artículos 7 y 8 de la referida disposición reiteran el derecho que tienen todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y señala los factores que deterioran el ambiente, entre otros.

El medio ambiente, como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁴, involucra, la calidad de vida del hombre que se entiende como parte integrante del mismo el cual, también, está conformado por los recursos naturales, los ecosistemas y la diversidad biológica. Esa calidad de vida implica la existencia de unas condiciones y requisitos necesarios para preservar y mantener la salud y tranquilidad de los habitantes, controlando los ruidos generados en actividades comerciales, deportivas, de esparcimiento, etc.

(ii) Moralidad Administrativa

Respecto a este derecho colectivo en sentencia del Consejo de Estado, C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa Rad. 25000-23-26-000-2005-01330-01 se indicó lo siguiente:

«Resulta importante señalar que a la luz de la Constitución Política, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual. En efecto, funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y como derecho colectivo.

En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores.

¹⁴ Consejo de Estado, Sentencias de 15 de julio de 2004, Exp. 2002-1384 (AP) y de 13 de febrero de 2006, Exp. 2002-1382 (AP), C.P. Germán Rodríguez Villamizar

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos. En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación. Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación».

(iii) La defensa del patrimonio público

Esta garantía colectiva, se entiende íntimamente ligada a la moralidad administrativa, y se define como la totalidad de bienes, derechos y obligaciones del Estado, cuya defensa conlleva per se su administración eficiente, que evite cualquier detrimento al patrimonio estatal, donde se encuentra un evidente punto de inflexión con la actuación moral pública exigida a quienes intervienen en su administración y ejecución. Así, alude no solo a la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado, de manera que si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien porque lo hicieron en forma negligente o ineficiente, o porque los destinaron a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público¹⁵.

En ese sentido, se ha concluido en múltiples ocasiones que la afectación del patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa" por cuanto generalmente supone la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos¹⁶.

Finalmente, ha precisado el Consejo de Estado, que indicado que esa garantía entraña una dimensión subjetiva, como garantía de la que goza la colectividad, así como una objetiva que se traduce en la obligación de manejarlo de manera eficiente, por lo que el análisis de su transgresión conlleva la necesaria verificación de las condiciones en que ha tenido lugar su manejo por parte de los gestores públicos y, en general, de los involucrados en su cuidado, administración y ejecución, de modo que no se vea afectada su integridad.

(iv) 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

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, este derecho implica «la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo.¹⁷»

¹⁵ 6Op. Cit. Pg. 43. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de junio de 2011. C.P.: Jaime Santofimio Gamboa.. Radicación Nro. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP).

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 12 de octubre de 2006. Exp. AP 857 - 01.C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

De igual forma, la misma Corporación mediante sentencia de 7 de abril de 2011¹⁸, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprendía los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ü) **protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes**; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

Asimismo, se ha establecido que comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos. Así, como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros¹⁹.

En tal sentido, el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

En efecto, el Consejo de Estado²⁰ ha manifestado al respecto:

«[...] el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir [...]».

Como quedo expuesto en el acápite de la demanda, las pretensiones principales del demandante iban encaminadas a declarar que existe vulneración de los derechos colectivos previstos en los literales a, b, e y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 por parte del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU en razón al Proyecto de Construcción de dos puentes vehiculares en la intersección de la Av. Circunvalar con Calle 85 como consecuencia del Proyecto de 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, y

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23- 31-000 -2004 -00688-01 (AP) .

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. número: 63001-23-31-000-2004-00243-01 (AP)

²⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Radicación Número: 17001-23-31-000-2004- 01492-01(AP)

conexiones operacionales, en virtud a que no existe un soporte económico, técnico y ambiental sobre el proyecto referenciado, que permita el desarrollo del mismo sin la vulneración de los derechos referenciados.

Por su parte, el accionante consideró que se trasgredía el derecho al **(a) goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias** para lo cual manifestó que con el proyecto de construcción para la adecuación al sistema de Transmilenio la empresa de Transporte Tercer Milenio- Transmilenio pretendía implementar al sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros buses estándar EURO V, los cuales no constituyen una solución óptima para mejorar la calidad del aire del corredor vial.

Indicó que, de llegarse a desarrollar el proyecto de adecuación de Transmilenio, y por ende la construcción de los dos puentes vehiculares, se sobrepasarían los límites máximos permitidos para contaminantes, generando síntomas respiratorios en grupos poblacionales sensibles.

Asimismo, que, aunque se pretendía mejorar el uso del ambiente con la implementación de nuevas tecnologías, esta no se dará, pues los habitantes del Edificio Altos de la Cabrera son quienes deberán soportar la construcción de los dos puentes a distancias menores de las establecidas por la ley frente a sus ventanas, el incremento en flujo vehicular y por ende el aumento en ruidos y contaminantes provenientes de los vehículos.

En lo que respecta a la vulneración a **(b) la moralidad administrativa**, señaló que existe vulneración de normas legales y conductas inmorales que afectan el interés general o principios como la transparencia y la adecuada inversión de los recursos públicos, pues con la aprobación del proyecto de construcción de Transmilenio en las condiciones en las que está planteado, esto es, con la construcción de los dos puentes vehiculares sobre la avenida circunvalar con calle 85, se está desconociendo este derecho, en razón a que esta se dio por motivos particulares del alcalde de Bogotá, en ese momento Enrique Peñalosa Londoño, pues al mantener el cargo de presidente de la Junta Directa del Instituto para el Desarrollo de Políticas para el Transporte debió declararse impedido al momento de descartar los competidores de los BTR, por lo que la administración debió tener estos factores objetivos de evaluación para la adjudicación.

Por lo anterior, estimó que no se evaluaron opciones diferentes a la Troncal BRT y, por no haber realizado comparaciones entre distintos sistemas de transporte público, la Administración no pudo evaluar cuál es la mejor opción para solucionar el problema de movilidad de la Carrera Séptima, pues los estudios se encaminaron directamente a su adecuación al sistema Transmilenio. Por estas circunstancias, alega que se afecta la satisfacción del interés general, se quebrantan los principios de legalidad y de transparencia, y se benefician los intereses particulares del señor Enrique Peñalosa Londoño y de quienes en el futuro celebren los contratos para la ejecución del proyecto.

En lo que tiene que ver con la **(e) defensa del patrimonio público** indicó que dentro de la consultoría realizada para la evaluación de las posibles soluciones de movilidad sobre la intersección avenida circunvalar con calle 85, se plantearon dos alternativas; *(1) par inglés* y *(2) la construcción de dos puentes vehiculares*. Para la valorización de estas dos opciones se creó una matriz multicriterio a partir de la cual el par inglés obtuvo un puntaje de 3.85 sobre 5 y la construcción de los dos puentes una calificación 4.23 sobre 5, existiendo una diferencia de 0.38 puntos entre ambas, por lo cual considera que la escogencia del proyecto de construcción implicaría mayores costos que la alternativa 1.

Y frente a **(m) 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** adujo que este derecho se vulnera porque el Proyecto de Construcción de los dos puentes vehiculares sobre la Av. Circunvalar con Calle 85 no tiene en cuenta las necesidades de la población afectada por la obra, razón por la cual se ven desnaturalizadas y vulneradas disposiciones de carácter legal y reglamentario de carácter urbanístico.

Bajo esos argumentos fue que el accionante planteó las pretensiones principales y subsidiarias de la acción popular y solicitó el decreto de la medida cautelar tendiente a la suspensión del proceso licitatorio del proyecto de construcción del sistema de Transmilenio de la carrera séptima, desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y avenida caracas y/o la suspensión del proceso licitatorio del tramo 3 de la troncal de la carrera 7 que incluía la ejecución del proyecto de construcción de los dos puentes vehiculares sobre la Av. Circunvalar con Calle 85, hasta que no se garantizara la real y efectiva protección de los derechos colectivos que se invocan. Y en el evento en que hubiera adjudicado el proceso licitatorio se suspendiera 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 contaba con los estudios de remoción en masa para la realización de la obra.

No obstante, a través de auto del 14 de mayo de 2021 se negó el decretó de la medida cautelar solicitada en atención a que del análisis interpretativo y probatorio que sustentaban la solicitud del decreto de la medida cautelar se advirtió por parte de esta instancia que ya no existía el hecho generador que provocaba 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 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 ese sentido, es claro para este Despacho que una vez revocada la Resolución que ordenaba la apertura de la licitación pública IDU-LP-SGI-014-2018 se superó la amenaza que el accionante vislumbraba respecto de los derechos colectivos invocados y que se derivaba de la puesta en marcha del proyecto de adecuación de la carrera séptima al Sistema Transmilenio, es decir, cesó la vulneración en lo que tiene que ver con los derechos colectivos contenidos en los literales a, b y e de la Ley 472 de 1998.

No obstante, en la providencia recurrida se negó la solicitud de la terminación anticipada del proceso por considerarse que si bien con la revocatoria de la licitación pública, dejaban de existir algunas de las causas que dieron origen a la acción popular, en lo que respecta al derecho colectivo a *«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 existía certeza de que con el desarrollo del proyecto *“corredor verde de la carrera séptima”*, en el que la administración aprovecharía 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, se garantizaría la protección este derecho colectivo.

Sin embargo, estando en este momento procesal, no puede dejarse pasar de vista que al momento en que el accionante interpuso la acción popular frente al proyecto de Transmilenio ya se encontraban agotadas las fases de (i) prefactibilidad, (ii) factibilidad y (iii) la elaboración de estudios y diseños definitivos para aplicar su ejecución, caso contrario a lo que ocurre con el proyecto del “corredor verde” pues este actualmente se encuentra en el inicio de la tercera fase, razones que llevaron a este Despacho en una primera oportunidad a no acceder a la solicitud de terminación anticipada al considerar que los estudios que fueron elaborados dentro del contrato de consultoría IDU-1073-2016 celebrado entre el IDU e INGETEC se iban a aplicar de manera definitiva en este nuevo proyecto.

Ahora bien, si se realiza un análisis interpretativo de este nuevo proyecto “corredor verde” respecto al anterior proyecto de Transmilenio, es evidente que en este último ya se contaban con unos estudios y diseños definitivos para proceder con la ejecución final en lo que respecta a la ejecución y construcción del proyecto lo que llevaron a la interposición de la acción popular, pues tal como lo manifestó el accionante dentro de este contrato de consultoría se plantearon 2 alternativas en lo que tiene que ver con la zona donde se ubica el Edificio Altos de la Cabrera decidiendo que la mejor opción era: la construcción de dos puentes vehiculares.

Con todo lo anterior, y revisado minuciosamente el objeto del contrato de consultoría IDU-1299-2021²¹ (Tramo 2) el cual fue convocado mediante concurso de méritos IDUCMA-SGDU-048-2020 dentro del proyecto del “corredor verde” acoge la zona donde se encuentra ubicado el Edificio Altos de la Cabrera, que tiene por objeto: «Actualización, complementación, ajustes de los estudios y diseños existentes, y/o elaboración de los estudios y diseños, para el corredor verde de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 93a, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y carrera 13 y demás obras complementarias» se puede concluir que si bien es cierto, el nuevo contratista del proyecto corredor verde podrá utilizar estudios anteriores que se desarrollaron en el marco del proyecto de Transmilenio este **deberá profundizar, ampliar y cubrir todo aspecto técnico no contenido en ellos, o que en su concepto o del IDU deba ser tenido en cuenta, para cumplir con el objetivo final de estos estudios y diseños para la construcción de las obras en la ciudad y oportunidad que se están contratando.**

En tal sentido, las conclusiones y observaciones que se hicieron dentro de los estudios de pre factibilidad y factibilidad y que fueron citadas con antelación en la providencia del 14 de mayo de 2021 que conllevaron a una interpretación distinta a la que en este momento se logra advertir, deberán ser tenidos en cuenta dentro de los estudios y diseños que se adelantan dentro del contrato IDU-1299-2021, sin que como se afirmó en dicho auto vayan a ser incluidos en la totalidad los estudios y diseños que se plantearon en el desarrollo del contrato IDU 1073 de 2016 dentro del cual se planteó la alternativa de la construcción de los dos puentes vehiculares vaya a continuar con las mismas características, o en cambio pueda ser objeto de modificaciones planteando nuevas opciones de movilidad en esta zona. Situación que corresponde a un proyecto totalmente distinto al que conllevó a la interposición de la acción popular de la referencia.

Asimismo, se debe precisar que dentro de este nuevo proyecto la Administración en la página web ha contado con la participación ciudadana dentro de las diferentes fases del proyecto, las cuales pueden ser consultadas en <https://septimaverde.gov.co/participacion>.

²¹ https://drive.google.com/file/d/19Nh4eLMuj4XjQ1rLCys_0S6sSeHhDSfW/view

En ese orden de ideas, los hechos que se alegaban como causantes de la afectación de los derechos colectivos fueron superados, por lo que en ese sentido se somete el análisis de la carencia actual de objeto por hecho superado a unos elementos futuros, inciertos e indeterminados tanto en la causa de la amenaza como en la amenaza misma al daño contingente frente a los nuevos estudios y diseños dentro del contrato IDU-1299-2021 que tiene un plazo de ejecución de 14 meses, razón por lo cual en este momento no puede predicarse que la Administración este violentando o afectando los derechos colectivos deprecados, máxime si tiene en cuenta que la naturaleza de la acción popular es **actual, no pretérita**, lo que significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo.

Por último, cabe advertir que si bien la Ley 472 de 1998 no consagra expresamente la terminación anticipada del proceso de la acción popular; por remisión normativa y basado en criterios jurisprudenciales, se consolida el presupuesto, en la medida que en casos como el que aquí se debate en esta oportunidad, no es necesario agotar todo el trámite procesal y esperar el momento de la sentencia para resolverlo, evitando un desgaste innecesario del aparato judicial.

En ese sentido, se resalta que el Consejo de Estado se ha pronunciado respecto a la procedencia de la terminación del proceso anticipadamente, cuando las circunstancias por las cuales se derivaba la vulneración de los derechos colectivos hayan desaparecido. Al respecto, indicó:

«El motivo de la instancia se limita a la decisión del a quo de no declarar responsablemente de los hechos al municipio demandado, en cuanto dispone dar por terminado el proceso y ordena archivarlo, y no reconocerle al accionante el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

Al respecto, se tiene que el aviso censurado fue retirado antes de la audiencia de pacto de cumplimiento, de allí que la acción quedó sin objeto para continuarla, pues el perjuicio del derecho colectivo se hizo radicar solamente en la existencia o ubicación de mismo en el sitio y en las condiciones jurídicas indicadas en los hechos de la demanda. **En consecuencia, no era procedente continuar con un proceso judicial cuyo motivo había desaparecido, justamente porque en su pretensión principal había sido satisfecha, de allí que en estas circunstancias no hay lugar a proferir decisión de fondo sobre el asunto, siendo lo procedente entonces, dar por terminado el proceso y ordenar su archivo.** Por consiguiente, la sentencia amerita ser confirmada sobre el particular.

Se aclara que si bien la acción popular no es desistible por que el actor no puede disponer de los derechos colectivos cuyo amparo pretende, no puede asimilarse dicha figura con la terminación del proceso por carencia de objeto para afirmar su improcedencia.

Ahora bien, **la terminación anticipada del proceso por carencia actual de objeto es formalmente un auto, pero sustancialmente una sentencia y por tanto, procede el recurso de apelación contra la providencia en la que se tome dicha decisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998.**^{22»}

Así entonces, este Juzgado concluye que el interés del accionante cesó cuando a través de 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, por lo cual no se avizora que en este momento exista una vulneración a los derechos colectivos invocados.

²² Auto del 30 de septiembre de 2005, radicación 25000-23-25-000-2003-1519-01 (AP). Actor: Unión Sindical Obrera y Otro; Demandado: Ecopetrol y Otros. Ver también Auto del 19 de febrero de 2004 Exp. 66001-23-31-000-2003-00186.01 en el mismo sentido, auto del 21 de noviembre de 2003, exp. 2003-00353 y del 27 de noviembre de 2003, exp. AP 00222.

En tal sentido, se declarará la terminación anticipada del proceso, por lo que no hay lugar a analizar el recurso de reposición y, en subsidio de apelación, que presentó el accionante frente a la decisión de no decretar la medida cautelar, y mucho menos acceder al decreto de nuevas medidas cautelares, pues a lo largo de las consideraciones de esta providencia es claro que los hechos y pretensiones que dieron lugar a la acción popular dejaron de existir.

Por último y dado que se analizó cada uno de los derechos colectivos invocados por la parte actora, para decidir si en efecto existía o no la carencia actual de objeto por hecho superado no se abordará la solicitud de adición presentada por el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU en lo concerniente a declarar la cosa juzgada de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público, y al goce de un ambiente sano.

En consecuencia, el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá

RESUELVE

Primero: Reponer el auto del 14 de mayo de 2021 en cuanto negó la solicitud de terminación anticipada por carencia actual de objeto de la acción de la referencia, presentada por el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU y la Alcaldía de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte motiva del presente asunto. En su lugar:

Segundo: Declarar la carencia actual de objeto por hecho superado en el proceso de la referencia, interpuesto por el Edificio Altos de la Cabrera P.H. contra el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Alcaldía de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

Quinto: En firme la decisión, archivar el proceso, previas las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MILENA CHINOME LESMES
JUEZ

**JUZGADO 49 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**

El anterior proveído se notifica por anotación en el
estado electrónico hoy **16 de junio de 2021**

**CONSTANZA RONCANCIO RIVERA
SECRETARIA**