

REPUBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
-SECCIÓN TERCERA-**

Bogotá DC, veinticinco (25) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	11001333603520230027300
Medio de control	Protección de Derechos Colectivos (Acción Popular)
Accionante	Diego Escallón Arango y Juan Esteban Matallana
Accionado	Bogotá Distrito Capital y el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU

**AUTO DECIDE MEDIDA CAUTELAR**

Encontrándose el proceso al Despacho, se procede a resolver la media cautelar solicitada por la parte accionante, teniendo en cuenta lo siguiente:

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de medida cautelar**

Los accionantes Diego Escallón Arango y Juan Esteban Matallana en el escrito de la acción popular radicada en contra de Bogotá Distrito Capital y el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, solicitaron como medidas cautelares:

*1. Que se ordene al Instituto de Desarrollo Urbano SUSPENDER DE FORMA INMEDIATA las licitaciones públicas IDU-LP-DG-003-2023, IDU-LP-DG-004-2023 e IDU-LP-DG-005-2023 para la construcción de la obra denominada Corredor Verde Carrera Séptima por la inminente amenaza y vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio público, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.*

*2. Que se SUSPENDAN PROVISIONALMENTE los efectos del Decreto Distrital 315 de 2023 en el que se modifica el Plan Parcial El Pedregal por la inminente amenaza al patrimonio público hasta tanto no haya certeza de la capacidad económica del promotor para asumir el pago compensatorio por la no ejecución de las cargas urbanísticas."*

Las referidas medidas cautelares se fundamentaron en lo siguiente:

- 1) La Alcaldesa Mayor de Bogotá defraudó la buena fe y confianza de las personas que habitan la ciudad de Bogotá, pues en su compañía indicó en múltiples oportunidades que por la Carrera Séptima no se implementaría un sistema de transporte como el de Transmilenio; pero en atención a las licitaciones iniciadas por el Instituto de Desarrollo Urbano, se concluye que el proyecto del Corredor Verde que será implementado por dicha vía sí contempla la implementación del sistema de movilidad con troncales y buses biarticulados.
- 2) Las entidades accionadas desconocen el principio de legalidad con las licitaciones públicas Nos. IDU-LP-DG-003-2023, IDU-LP-DG-004-2023 e IDU-LP-DG-005-2023, en la medida que el sistema de transporte multi-modal contemplado dentro del proyecto del Corredor Verde cuya implementación está prohibida expresamente en el artículo 105 del Plan Distrital de Desarrollo, dispone que "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".

- 3) El proyecto del Corredor Verde no se estructuró con participación incidente, como también lo dispone la norma en cita, sino que los espacios de participación fueron desarrollados con información engañosa, sinuosa y aprovechándose de la confianza de los ciudadanos.
- 4) El patrimonio público está en un riesgo inminente, toda vez que el valor del anticipo correspondiente al 30% del valor del contrato, esto es \$760.000.000, serán entregados al adjudicatario sin que existan los estudios y diseños definitivos, los cuales son indispensables para la realización de las obras contempladas.
- 5) No existe claridad cómo el Instituto de Desarrollo Urbano obtuvo el precio global de las obras sin presupuestos aprobados por parte de las interventorías de las consultorías contratadas para los estudios y diseños, lo que configura una vulneración del principio de planeación, situación que generaría durante la ejecución del contrato retrasos y sobrecostos y, en consecuencia, un detrimento del patrimonio público.
- 6) Con la implementación del proyecto del corredor verde presentado por el Distrito Capital, se constituye un riesgo inminente sobre el incumplimiento de la armonización del Plan Parcial El Pedregal, mediante la expedición del Decreto Distrital 315 de 2023, en el que se habilita la compensación económica de las obras correspondientes a las cargas urbanísticas que tenía que ejecutar el promotor de este Plan, sin tener en cuenta las dificultades financieras de dicho promotor que han generado que de las torres contempladas llevan paralizadas más de 6 años.

## 1.2. Trámite Procesal

La parte accionante dentro del escrito de la acción popular de la referencia solicitó el decreto de las medidas cautelares transcritas (Doc. No. 02 Cuaderno principal). El cinco (5) de septiembre del año en curso, mediante auto separado al que admitió la demanda, como lo indica el artículo 233<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011 (Doc. No. 01 Cuaderno de Medidas), se ordenó correr traslado de dicha medida a Bogotá Distrito Capital y al Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

Así mismo, en dicha providencia se ordenó correr traslado de la solicitud de medidas cautelares a las personas jurídicas vinculadas en el auto admisorio, esto es, los proponentes dentro de los procesos de licitación Nos. IDU-LP-DG- 003; IDU-LP-DG-004-2023 e IDU-LP-DG- 005-2023, por el término de cinco (5) días, una vez, que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, allegara la información requerida.

Corrido el término del traslado por Secretaría del Despacho, las entidades demandadas emitieron el respectivo pronunciamiento (Docs. Nos. 03 y 05 Cuaderno Medidas).

Mediante providencia del tres (3) de octubre de 2023, el Despacho ordenó correr traslado de la medida cautelar contenida en la demanda No. 11001333704420230030000 que fue acumulada al proceso de la referencia mediante auto separado (Doc. No. 08 Cuaderno de Medidas). Decisión que fue cumplida por la Secretaría del Despacho al día siguiente y respecto de la cual, las entidades demandadas también emitieron pronunciamiento (Docs. Nos. 09,12 y 14 Cuaderno de Medidas).

El 18 de octubre de la presente anualidad, el Despacho al decidir el recurso de reposición interpuesto en contra de la decisión de acumular el proceso No. 11001333704420230030000, revocó la decisión adoptada y en consecuencia por sustracción de materia, el auto proferido

---

<sup>1</sup> **“ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso. El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda...”

el tres (3) de octubre sobre el traslado de la medida cautelar solicitada dentro del referido proceso perdió su eficacia. (Doc. No. 88 cuaderno principal),

Según lo anterior, el Despacho para resolver la medida cautelar invocada por los accionantes Diego Escallón Arango y Juan Esteban Matallana, solo tendrá en cuenta el pronunciamiento de las entidades demandadas y que está contenido en los Documentos Nos. 03 y 05 del Cuaderno Medidas. Se pone de presente igualmente que las entidades después de que la decisión quedó en firme, no remitieron dentro de la oportunidad procesal indicada, la información sobre el listado de los proponentes, lo que configuró una imposibilidad para correr el traslado de misma a dichas personas.

### 1.3. Contestación del traslado de la solicitud de Medida Cautelar

Con relación a las medidas cautelares solicitadas, tanto Bogotá Distrito Capital como el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU se opusieron a su prosperidad, formulando similares argumentos, que se sintetizan así:

- 1) El proyecto Corredor Verde por la Carrera Séptima es diferente al proyecto de adecuación de la Carrera Séptima al sistema troncal de Transmilenio previsto para el año 2017, en tanto en el primero no contempla la implementación de troncales sino un sistema BRT- Bus Rapid Transit que refiere a un sistema de transporte público rápido.

Las principales diferencias entre cada sistema son:

Transmilenio por la séptima	Corredor Verde
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 km de la calle 32 a la 200.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20.75 km de la calle 26 a la 200.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 693 mil habitantes beneficiados.</li> <li>• Más de 3 millones de ciudadanos beneficiados en total.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.5 millones de habitantes beneficiados (incluye población flotante del Centro).</li> <li>• Más de 3 millones de ciudadanos beneficiados en total.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 83 mil m2 de zonas verdes.</li> <li>• 4860 árboles total.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 123.882 m2 de zonas verdes.</li> <li>• 8.500 nuevos árboles.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 km de ciclorruta discontinua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 km de ciclorruta conectada y segregada de las vías y los andenes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 280.000 m2 de andenes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 280.551 m2 de andenes.</li> <li>• 510.589 m2 de espacio público para permanecer.</li> <li>• 16 nuevas plazas, plazoletas y espacios públicos.</li> <li>• Áreas de oportunidad con servicios complementarios para revitalizar las actividades en el espacio público.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 minutos de recorrido de la calle 32 a la 200.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos de 50 minutos de recorrido de la calle 26 a la 200.</li> <li>• Ahorro de tiempo de más del 50 % comparado con el tiempo actual.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buses de "última tecnología".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buses 100% eléctricos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 21 estaciones convencionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 23 eco estaciones, con uso de energía solar, visualmente integradas al entorno urbano y con servicios externos.</li> <li>• Todas la estaciones están integralmente diseñadas para la accesibilidad con sistemas de ayuda podotactil, sistema sonoro, apoyos isquiales, cámaras de seguridad para el usuario y para la operación.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nueva tecnología de acceso en la validación para BCA con pasillo motorizado</li> <li>Estaciones de acceso lateral integradas al espacio público.</li> <li>Nueva tipología de estaciones centrales, diseñadas para evitar la evasión.</li> </ul>
<p>Infraestructura convencional y de difícil construcción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2 pasos a desnivel para transporte público (Calle 85 y Calle 72).</li> <li>Un paso a desnivel para privado (Calle 94).</li> </ul>	<p>Infraestructura menos invasiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 paso a desnivel para transporte público (Calle 72).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>4 puentes vehiculares (134, 127, 92 y 85).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4 puentes vehiculares (134, 127, 92 y 85).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proceso de participación y co-creación con más de 50 mil aportes ciudadanos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Patio Portal para vehículos a Gasolina y gas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Patio Portal 100% eléctrico, con arborización e integración con el Proyecto Regiotram del Norte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>4 puentes peatonales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño vial para reducción de conflictos viales y minimizar la siniestralidad, 0 puentes peatonales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas convencionales de manejo de aguas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de drenaje sostenible.</li> <li>Utilización de agua lluvia para el mantenimiento de estaciones, y en patio portal.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renovación total de las calzadas para tráfico mixto (Asfalto)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renovación total de las calzadas para tráfico mixto (Concreto hidráulico)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rutas SITP se absorben por el Corredor, permitiendo que ni buses ni bicicletas entren en conflicto con el vehículo privado en la Séptima, la 13 y la 11.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renaturalización redes peatonales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>La velocidad promedio de transporte público pasará de 23 km por hora a 50 km en Usaquén, y entre 30 y 40 Mk en Chapinero.</li> <li>La velocidad promedio del vehículo privado se mantendría por encima de los 23 kilómetros por hora, pero sin compartir la vía con buses y bicicletas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño urbano convencional, siguiendo la tipología de corredores troncales en Bogotá de los últimos 20 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño urbano innovador basado en la Cartilla Sello Verde en término de materiales, mobiliario, iluminación, configuración del paisaje con doseles ecosistémicos, protección de los conos visuales para realce y respeto del patrimonio, y estrategias de suelo permeable. El servicio público será operado por la Rolita, el primer operador público de transporte en muchos años.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de alumbrado público convencional Diseño urbano convencional, siguiendo la tipología de corredores troncales en Bogotá de los últimos 20 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño para crear sentido de lugar en la ciudad en las noches y mejorar las condiciones de seguridad para el tránsito de peatones y bici usuarios en horario nocturno. Diseño urbano innovador basado en la Cartilla Sello Verde en término de materiales, mobiliario, iluminación, configuración del paisaje con doseles ecosistémicos, protección de los conos visuales para realce y respeto del patrimonio, y estrategias de suelo permeable.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de conectividad oriente - occidente Diseño de alumbrado público convencional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permeabilidad oriente - occidente para facilitar el acceso a la localidad de chapinero. Diseño para crear sentido de lugar en la ciudad en las noches y mejorar las condiciones de seguridad para el tránsito de peatones y bici usuarios en horario nocturno.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad para el tránsito de vehículos motorizados. Falta de conectividad oriente - occidente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad para el tránsito seguro de todos los actores viales. Permeabilidad oriente - occidente para facilitar el acceso a la localidad de chapinero.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andenes con exceso de vados, rampas y bolardos. Prioridad para el tránsito de vehículos motorizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de andenes continuos, con intersecciones a nivel y franjas segregadas seguras para todos los actores viales. Prioridad para el tránsito seguro de todos los actores viales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andenes con exceso de vados, rampas y bolardos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de andenes continuos, con intersecciones a nivel y franjas segregadas seguras para todos los actores viales.</li> </ul>

Refieren que en ningún momento de la lectura del artículo 105 del Decreto 761 de 2020, se prohíbe a la administración la implementación por la carrera séptima de un proyecto específico, esto es, aquel diseñado por el IDU para la Séptima entre los años 2017 y 2018. Tampoco se prohíbe o limita a las entidades demandadas adoptar una decisión tecnológica particular, esto es, implementar un sistema de transporte masivo por dicho lugar, lo cual esta en consonancia con el programa de Gobierno de la Alcaldesa Claudia Lopez, quien en su momento propuso un sistema de metro ligero o tranvía o buses eléctricos según lo determinara los estudios de viabilidad que debían realizarse.

El proyecto del Corredor Verde a implementar a través de las licitaciones iniciadas por el Instituto de Desarrollo Urbano atiende lo acordado en el pacto de cumplimiento aprobado por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo de Bogotá dentro del trámite de la acción popular con radicado 11001333502320190009500, y que generó la proyección e implementación de cuatro fases a saber: *Fase 1 - Descubrimiento: En esta etapa se lleva a cabo un proceso participativo con diferentes actores sociales y ciudadanía en general, quienes, a partir de los principios y dimensiones del corredor verde informados por la Administración Distrital, entregarán su visión del proyecto para ser incorporada al diseño conceptual. Fase 2 - Diseño conceptual: En esta fase la Administración recoge, sistematiza, analiza e incorpora al diseño conceptual la visión de ciudad de la carrera séptima, y elabora el diseño conceptual del Corredor Verde. Fase 3 - Estructuración: En esta tercera fase la Administración Distrital desarrolla talleres ciudadanos sobre el proyecto de diseño conceptual con la ciudadanía con el objeto de determinar el diseño final. Fase 4 – Diseño: En la última fase se define la versión final de diseño."*

Para la realización de la última fase, fueron contratadas tres firmas para que realizaran los estudios y diseños de los tres tramos contemplados dentro del proyecto, quienes, para el momento en que fue decretado el cumplimiento de la orden dada por el juez, esto es, el 25 de junio de 2021, se encontraban en un cumplimiento entre el 25% y 50% del objeto contractual; así:

Tramo 1: Calle 24 a Calle 32		
CONSORCIO CORREDOR VERDE SEPTIMA Contrato de consultoría IDU-1319 de 2021	SEG GEOTECNIA Y CONTROL DE CALIDAD SAS	50%
	SERINCO COLOMBIA	25%
	PEYCO COLOMBIA	25%
Tramo 2: Calle 32 a Calle 93A		
CONSORCIO CORREDOR VIAL VP Contrato de consultoría IDU-1299 de 2021	VELNEC SA	50%
	PROGIN COLOMBIA	50%
Tramo 3: Calle 93A a Calle 200		
CONSORCIO CPS-GOC 2021 Contrato de Consultoría IDU-1336-2021	CPS INFRAESTRUCTURAS MOVILIDAD Y MEDIO AMBIENTE SU SUCURSAL COLOMBIA	50%
	GOC INGENIERIA SAS	50%

La implementación de BRT y su aprobación demuestra que la escogencia de este sistema no contraviene el Acuerdo Distrital 761 de 2020. En efecto, el uso del sistema BRT y el proyecto del Corredor Verde ha sido pensado y estructurado a partir de las necesidades de movilidad y demanda de pasajeros, teniendo en consideración los otros modos de transporte y la conectividad, donde se pasa de un proyecto troncal centrado en el sistema transporte como eje central y articulador, al ciudadano como eje central. Además, refirió que dicho sistema se encontraba aprobado judicialmente.

En los estudios de prefactibilidad del proyecto, el IDU descartó mantener el proyecto de adecuación al sistema Troncal de Transmilenio por la carrera séptima, llegando a la conclusión que la alternativa del Sistema de Buses Duales Eléctricos + BRT, es la que mejor puntaje obtiene, pues permite establecer un sistema de transporte masivo basado en buses de mediana capacidad con carriles exclusivos, estaciones con múltiples configuraciones y el manejo de vehículos de transporte público con capacidad que va desde los 80 pasajeros.

El Corredor Verde es un proyecto de movilidad sostenible, tal como lo dispone el Acuerdo Distrital 761 de 2020 y como fue ordenado en el pacto de cumplimiento. Implica esto que el diseño está enfocado en maximizar los viajes a pie, en bicicleta o en transporte público (eléctrico acomodado a la demanda), sobre viajes contaminantes como los que se hacen en vehículos privados. El proyecto ha tenido en cuenta cinco (5) principios de diseño, como son: (i) Movilidad Sostenible (movilidad y transporte); (ii) Creación de Lugar (espacio público y diseño urbano); (iii) Diseño Ecológico y Ambiental (ambiente); (iv) Implementabilidad (viabilidad); (v) finalmente, la Participación Ciudadana Incidente (co-creación con ciudadanía).

- 2) El proyecto Corredor Verde por la Carrera Séptima se estructuró con participación ciudadana incidente, y en razón a ello se realizaron más de 250 espacios abiertos a la ciudadanía de diseño colaborativo, construcción de acuerdos, presentación de avances y resultados del proceso, mesas de trabajo, mesas técnicas, talleres, foros y espacios académicos y espacios de consultorías.

Las principales herramientas y metodologías implementadas fueron: • Talleres Vecinales • Talleres de Imaginarios • Cajas de herramientas formativas • Talleres de Visiones Compartidas • Talleres de Construcción de Acuerdos Ciudadanos • Diálogos Urbanos • Diálogos Territoriales • Talleres Temáticos Corredor Verde • Reunión de inicio Proyecto Corredor Verde • Reuniones extraordinarias • Recorridos de Diseño Cívico • Talleres de Diseño Cívico • Sesiones Comités IDU • Foros y espacios académicos • Mesas técnicas de presentación de resultados de estudios y diseños • Espacios territoriales y vecinales • Espacios de presentación de planos a detalle del Proyecto con sector comercial, gremial y empresarial.

La metodología de Co-creación del Corredor Verde tuvo su lanzamiento el 1 de octubre de 2020 y se estructuró en seis fases:

1. **Co-Creación:** que se abordó e implementó entre el lanzamiento de la ruta de la Co-creación (el 1 de octubre de 2020 y en la primera semana del mes de noviembre de dicho año), con el objetivo de definir los lineamientos conceptuales y pilares temáticos del Corredor Verde.
2. **Estructuración:** que se adelantó desde la segunda semana de noviembre hasta la presentación de la propuesta conceptual del proyecto el 23 de noviembre de 2020, con el objetivo de delimitar los alcances del diseño y estructuración del Proyecto.
3. **Definición y Consolidación de la propuesta conceptual del Proyecto:** se desarrolló hasta marzo de 2021 con el objetivo de dialogar y presentar a la ciudadanía el diseño conceptual del Proyecto.

**4. Aprestamiento para Estudios y Diseños:** se ejecutó en el último trimestre de 2021 a través de la metodología de cajas de herramientas, como un espacio de formación y aprendizaje conjunto en los pilares conceptuales del proyecto, como mecanismo de preparación y alistamiento para la siguiente fase técnica del proyecto.

**5. Fase estudios y diseños:** inició en el último trimestre del 2021 y finalizó el último trimestre del 2022, a través del acompañamiento técnico de tres firmas consultoras para el diseño a detalle de las propuestas ciudadanas.

**6. Fase presentación y diálogo de resultados de los estudios y diseños:** Que inició en el último trimestre de 2022 y finalizó el primer semestre de 2023; espacios en los cuales se desplegaron talleres técnicos, foros, presentaciones con actores territoriales para la presentación de los planos y estudios técnicos detallados del Proyecto.

Las diferentes herramientas de diálogo y participación ciudadana se enfocaron en abordar las propuestas presentadas y el fortalecimiento conjunto de aquellas que se analizaron en la etapa de estudios y diseños. Para tal fin se dispusieron de las siguientes herramientas:

- **Informativas:** disposición de información en las redes sociales del IDPAC, IDU, Secretaría Distrital de Movilidad; DC Radio y los portales [www.septimaverde.gov.co](http://www.septimaverde.gov.co) y [www.participacionbogota.gov.co](http://www.participacionbogota.gov.co). En esta etapa se realizó la divulgación a través del portal web, canal YouTube, y microsítio del IDU, así como con la expedición de un periódico propio con una primera edición de 90.000 ejemplares distribuidos en diversos espacios públicos, piezas de divulgación (1.232 afiches, y 705.000 volantes).

- **Consultivas:** ejercicios de consulta ciudadana en calle, reto en la plataforma Bogotaabierta.co y la plataforma colaborativa de participación ciudadana para el diseño urbano Street Mix. En esta etapa se recopilaron más de 40 mil aportes ciudadanos. Los aportes ciudadanos respecto del Corredor Verde privilegiaron la disposición de arbolado urbano y zonas verdes, la generación y conectividad de espacios públicos, nuevas tipologías de mobiliario urbano y apuestas por la cultura ciudadana.

- **Deliberativas:** Talleres vecinales, de imaginarios, de visión compartida, con grupos poblacionales, encuentros con actores técnicos.

- **Formativas:** Caja de herramientas y Foros temáticos.

En la etapa de Estudios y diseños, la generación de insumos de retroalimentación y de propuestas ciudadanas, fueron analizadas y valoradas técnica, financiera y jurídicamente a través del producto del componente social denominado matriz de sistematización de aportes ciudadanos.

Así mismo, para la fase final de participación de la etapa de estudios y diseños, desde el mes de diciembre del 2022 y con base en las entregas de productos de las Consultorías, el Instituto de Desarrollo Urbano inició una fase de diálogo y presentación de los resultados de los insumos de la Fase de estudios y diseños del proyecto. Todo con el objetivo de generar talleres y espacios de presentación, diálogo y participación ciudadana para fortalecer las propuestas presentadas con la visión territorial y barrial de la comunidad. Este espacio de presentación de los resultados de la Fase de estudios y diseños inició con la disposición en la página web <https://septimaverde.gov.co/> en el apartado "conoce los diseños de nuestro corredor verde" en el cual se puede acceder a los planos de diseño de urbanismo presentados por las firmas consultoras de los tres tramos, en los que se incluyen los detalles de urbanismo, paisajismo, mobiliario urbano y la ubicación de las eco estaciones y servicios complementarios.

Como producto de las observaciones y de los diversos espacios de diálogo y relacionamiento de esta fase de presentación de resultados, se tomaron las siguientes decisiones de rediseño del proyecto:

- Mejoras en la intersección de la calle 100 a través de un paso a desnivel deprimido para el tráfico mixto en el costado N-S occidental **(incluido en diseños definitivos)**
- Ampliación a dos carriles por sentido de la calle 100 a la intersección de la calle 92 **(incluido en diseños definitivos)**
- Mejora en la intersección a desnivel de la calle 92 contemplando dos carriles para incrementar niveles de servicio **(incluido en diseños definitivos)**
- Habilitación giros izquierdos Calles 112 y 109 con Séptima **(incluido en diseños definitivos)**
- Habilitación giros izquierdos para carrera 11 (Calle 94 y Calle 100)
- Cierre de diseño final y validación con comunidad de la infraestructura e intersección de la calle 85 y avenida circunvalar **(incluido en diseños definitivos)**
- Rediseño y ajuste geométrico de la intersección de la avenida circunvalar con calle 82.
- Validación particular con la Secretaría Distrital de Movilidad de los anchos y radios de giro del carril de acceso y servicio del costado occidental sentido norte-sur.
- Articulación interinstitucional para la elaboración de un Documento Técnico de Soporte; estudio complementario a los estudios y diseños del Corredor Verde para el sistema de carga, logística y abastecimiento con la Secretaría Distrital de Movilidad y la cooperación técnica de WRI.
- Inclusión de espacios de diálogo y relacionamiento del Proyecto en su etapa constructiva en el componente social, con gremios y sectores comerciales de la carrera séptima, a través de un programa especial de mitigación de impactos para este sector.
- Posible intervención en la Carrera 11 para mejorar los flujos de vehículo privado en obra por el sector **(descartado en diseños finales)**.
- Revisión de las alternativas del Plan de Manejo de Tránsito General sobre la carrera séptima para evitar impacto de desvío en la Carrera 11. **(planteamiento definitivo avalado por SDM)**
- Análisis para estudio técnico con la empresa Transmilenio de la reorganización de rutas del SITP sobre las Carreras 11, 13 y 15. **(Avalado por SDM)**

En este punto, refieren las entidades demandadas que el derecho fundamental a la participación ciudadana y el derecho colectivo a la moralidad administrativa han sido plenamente garantizados durante toda la estructuración del proyecto, comoquiera que durante el proceso se permitió la participación de todos en las distintas actividades como talleres, foros, solicitudes y herramientas virtuales. Se permitió el acceso a toda la información y a todos los antecedentes del proyecto, y el proceso tuvo real incidencia tanto en la elaboración del diseño conceptual como en las fases siguientes.

Aclaran además que la participación ciudadana en la estructuración de proyectos como el de Corredor Verde por la Carrera Séptima no puede ser entendido como un poder de veto, o coadministración, ni como la necesidad de contar con un consentimiento previo en la definición de los asuntos públicos. En tal sentido, no puede perderse de vista que la Administración conserva la facultad de la discrecionalidad administrativa en la estructuración de proyectos. En efecto, como manifestación del principio democrático y participativo, las autoridades públicas tienen el deber de permitir y promover la participación ciudadana en la toma de decisiones que pueden afectarlos, pero también tiene el deber de velar por el interés general, el respeto del ordenamiento jurídico y el principio de legalidad, entre otros.

3) Las licitaciones que adelantan el IDU para la implementación del proyecto del Corredor Verde cuenta con toda la información, los estudios y diseños necesarios, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que establece:



*"12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño."*

Aparejado con lo anterior, se debe tener presente que el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, aplicable al tema, por tratarse de una norma que adopta medidas sobre los proyectos de infraestructura de transporte, contempla que dichos proyectos están divididos en tres grandes etapas: prefactibilidad, factibilidad y estudios y diseños definitivos, y que conforme a la Guía de Proyectos del IDU se asemejan a las fases I, II y III.

Así mismo, refieren que, el artículo 16 de la citada norma, habilita a las entidades para que inicien procesos de selección si cuentan con estudios de ingeniería en etapa de factibilidad como mínimo. Contemplando dicha norma, como excepción, *"Cuando excepcionalmente la entidad pública requiera contratar la elaboración de estudios y diseños, construcción, rehabilitación, mejoramiento y/o mantenimiento que se contemplen de manera integral, o b) Para la revisión y verificación previas de proyectos de asociación pública-privada de iniciativa privada previstas en la Ley 1508 de 2012 o la norma que la modifique, sustituya o reemplace podrá iniciarse el trámite con estudios y diseños en etapa de prefactibilidad."*

De manera específica, la fase III en la referida guía se encuentra contemplada así:

*"9.2.1 ESTUDIOS Y DISEÑOS DEFINITIVOS O FASE III: Es la fase en la cual se debe realizar la Ingeniería de Detalle del proyecto, diseñando todos los componentes técnicos, ambientales, sociales, económicos y financieros necesarios que permitan materializar el proyecto en el terreno. En esta fase se deben realizar todos los estudios necesarios y suficientes con información primaria de conformidad con las exigencias establecidas en el presente documento, cumpliendo con las normas, metodologías y estándares nacionales e internacionales que rigen el proyecto en todos sus aspectos y especialidades. Esta Fase III del proyecto tiene como objetivo diseñar de manera detallada y suficiente la totalidad de componentes o especialidades necesarias para la ejecución y materialización en el terreno del proyecto. El documento de Estudios y Diseños definitivos debe contener como mínimo la siguiente estructura:"*

Indican que, de conformidad con los documentos allegados, se ha cumplido de manera irrestricta con el ciclo de maduración del proyecto necesario para iniciar el proceso de contratación, en tanto si bien no se cuenta con estudios y diseños definitivos por cuanto están pendientes aprobaciones de terceros (empresas de servicios públicos), para el momento de apertura de las licitaciones el IDU si contaba con estudios de ingeniería en etapa de factibilidad, como lo exige la normativa en cita.

Refieren que no puede perderse de vista que, en el caso de las licitaciones iniciadas por el IDU, se estableció en el pliego de condiciones el traslado efectivo del riesgo al contratista del diseño de la obra, lo cual incluye, el diseño de redes de servicios públicos. Obligación que deberá ser desarrollada en la etapa de pre-construcción establecida en el referido pliego y sobre la cual todas las personas interesadas en participar en el proyecto han tenido acceso a los estudios de prefactibilidad y factibilidad desarrollados por el IDU.

4) Inexistencia de riesgo inminente de incumplimiento de las cargas urbanísticas del Plan Parcial "El Pedregal", en razón a que el promotor de dicho plan es la sociedad Aldea Proyectos S.A.S, sociedad que no ha sido vinculada a este proceso. Además, no puede ser catalogada como una prueba de dicho riesgo, un comunicado de prensa emitido por la Contraloría General sobre el resultado de un informe de auditoría realizado a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares -CREMIL.

Así mismo, refirieron que la modificación al Plan Parcial se enmarca en un acuerdo de transacción aprobado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el trámite de la

acción de reparación directa instaurada por Aldea Proyectos S.A.S., dentro del proceso No. 25000-23- 36-000-2021-00062-00.

Ponen de presente que los accionantes dentro del escrito de la acción constitucional no invocan la supuesta vulneración de derechos colectivos como consecuencia de la expedición de la modificación del PPRU El Pedregal, así como que la cuestionada capacidad financiera de la sociedad Aldea Proyectos S.A.S, quien es el promotor del proyecto, además de no encontrarse debidamente acreditada en el proceso, no es un requisito para inhabilitar y contemplar la posibilidad de realizar un pago compensatorio, conforme se acuerde con la autoridad competente.

Señalan, además, que conforme a los plazos y vigencia del PPRU El Pedregal establecidos en el Decreto Distrital 315 de 2023, todavía no se tiene certeza si los inconvenientes presentados pueden o no superarse; eventualidad que no puede limitar al Distrito en la posibilidad de expedir la modificación correspondiente, y las cuales habían sido solicitada por los promotores para procurar salvar su proyecto.

Indican que en el marco de una medida cautelar no resulta admisible la realización de este tipo de análisis, pues considera que son ajenos a la finalidad del medio de control y eventualmente habría de resolverse sobre este aspecto en la sentencia, una vez se agote el debate argumentativo y probatorio correspondiente.

Por otra parte, señalan que el mismo accionante en la página 46 de la demanda cita apartes de los considerandos y de la parte resolutive del Decreto Distrital 315 de 2023, en donde se describe precisamente los mecanismos adoptados para la armonización del Plan Parcial El Pedregal con el proyecto del Corredor Verde, por lo cual concluye que carece veracidad la afirmación de que se presenta un riesgo por la no existencia de armonización del Plan Parcial El Pedregal con dicho proyecto.

Consideran que las medidas cautelares solicitadas impactarían negativamente y en forma crítica a la ciudad, e incluso a la entidad pública que se menciona como tercera involucrada, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares - CREMIL, al impedir realizar las obras en que esta tiene interés e involucra el patrimonio público; y, como ya se dijo, porque impide recibir y poner a disposición de los ciudadanos las cargas urbanísticas que en el instrumento se señalan.

A manera de conclusión, las entidades demandas refirieron que la prosperidad de las medidas cautelares solicitadas generaría los siguientes efectos negativos:

- Desfinanciación de la primera línea del metro de Bogotá. Eso pone en grave peligro el desarrollo de ese proyecto y dejaría expuesto al Estado a demandas millonarias.
- Pérdida del valor invertido por el IDU en la elaboración de los estudios y diseños para el Corredor Verde, por un valor superior a \$10.990.273.079. Esto configuraría una afectación al derecho colectivo al patrimonio público.
- La no implementación del Corredor Verde pondría al IDU y a la Administración Distrital en situación de incumplimiento del pacto de cumplimiento que fue aprobado mediante sentencia judicial.
- La no implementación del Corredor Verde pondría al IDU y a la Administración Distrital en situación de incumplimiento del acuerdo de transacción suscrito con Aldea Proyectos, lo cual representa una contingencia real superior a \$582.003.175.811,37, que tiene real probabilidad de ocurrencia.
- Pérdida de valor invertido en la contratación de todos los funcionarios y contratistas para la estructuración del Corredor Verde.

- Mayores costos de administración de los predios que han sido adquiridos por el IDU para la construcción del proyecto Corredor Verde.
- Pérdida de oportunidad de CREMIL de recuperar el patrimonio público representado en el patrimonio invertido en el proyecto América Centro de Negocios a desarrollar en el marco del Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal.
- Afectación a todos los quienes transitan por el corredor de la Carrera Séptima, pues deberán seguir soportando los trancones y las dificultades de movilidad por la falta de implementación del proyecto que necesita la ciudad en el costado oriental.
- Afectación por la no conectividad del sistema de transporte con Transmilenio por la Calle 68 (100).
- Conllevaría indefectiblemente la afectación del proyecto Corredor Verde por la no armonización de las cargas urbanísticas.
- La afectación del proyecto corredor verde ocasionaría todos los 8 años atrás enlistados.
- Desconocimiento de los derechos adquiridos y al debido proceso de Aldea Proyectos S.A.S.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 155 numeral 10 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho es competente para conocer de la acción popular de la referencia; y, por consiguiente, para poder decidir lo concerniente a la solicitud de la medida cautelar de suspensión presentada por la parte accionante.

### 2.2. Generalidades de la acción popular

El artículo 2 de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Eso quiere decir que, tales medios procesales tienen un carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico.

Ahora, como lo ha señalado la jurisprudencia de lo contencioso administrativo en reiteradas oportunidades, "la prosperidad de la acción popular depende de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para la que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. 19 de mayo de 2016 Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00611-01(AP). MP. Guillermo Vargas Ayala

### 2.3. Las medidas previas en las acciones populares

Dada la importancia que la Constitución ha otorgado a los derechos colectivos susceptibles de amparo por vía de acción popular, la ley 472 confirió especial relevancia a la protección anticipada o cautelar en esta materia. En tal virtud, la ley autoriza al juez constitucional la posibilidad de adoptar medidas preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias adecuadas para afrontar los problemas que amenacen vulnerar o vulneren efectivamente los derechos colectivos sin que se tenga que esperar hasta adoptar la decisión final.

Y en cuanto a la oportunidad para decretar tales medidas, la norma prevé que puede hacerlo, de oficio o a solicitud de parte, desde la presentación de la demanda o en cualquier momento del proceso cuando quiera que se cuente con elementos de juicio suficientes para fundamentar la convicción que está frente a una amenaza o una afectación tal del derecho que aguardar hasta el fallo supondría asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los intereses litigados (*periculum in mora*) y a una reclamación con la seriedad y visos de legitimidad suficientes para respaldar una decisión anticipada (*fumus boni iuris*)<sup>3</sup>.

Las medidas cautelares en las acciones populares, concretamente están establecidas en 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.*

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

*PARAGRAFO 2o. 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”.*

---

<sup>3</sup> *Ibídem.*

A su vez, el consejo de Estado ha señalado que *“el decreto de una medida previa en un juicio de acción popular está sujeto a los siguientes presupuestos de procedencia: a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido”*<sup>4</sup>.

Lo establecido en la Ley 472 de 1998 debe ser armonizado con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, donde a partir del artículo 229 establece los diversos tipos de medidas cautelares que son procedentes para todos los medios de control que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entre las cuales se contemplan las medidas preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, siempre que tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Así mismo, dicho mecanismo procesal y su procedencia se encuentra contemplado en los artículos 229 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, aplicable a todos los medios de control que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en donde se contemplan medidas preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, las cuales deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Sobre este particular, el Consejo de Estado ha señalado el deber de interpretar armónicamente tales disposiciones con lo establecido sobre el tema en la Ley 472 de 1998, pues mientras en esta norma las medidas cautelares son apenas meramente enunciativas, en el CPACA sí son taxativas. Por eso, es que se exige una interpretación armónica, pues el CPACA no derogó lo previsto en la referida Ley 472:

*“[...] 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:*

*[...]*

*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.*

*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, incluyendo las acciones populares y de tutela. Al respecto, el artículo 229 prevé lo siguiente: De la lectura del párrafo transcrito podría pensarse que, a primera vista, dicha normativa deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en relación con las medidas cautelares. Empero, ello no es así, como pasa a explicarse a continuación:*

*Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998, pues en algunos casos aquellas normas resultan ser menos garantistas en tratándose de la protección de derechos colectivos.*

*Tal es caso del tipo de medidas cautelares que un juez puede decretar en el curso de la acción popular:*

*El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, faculta al juez constitucional para que decrete las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado y en particular, puede decretar las siguientes:*

---

<sup>4</sup> Ibidem

[...]

*De lo anterior, se advierte que la precitada Ley le otorga amplias facultades al juez constitucional para que decreta cualquier medida cautelar que estime pertinente, en aras de salvaguardar los derechos colectivos, de suerte que el listado de medidas contenidas en el artículo 25 es meramente enunciativo y no taxativo. Así lo ha precisado la Sección Primera Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos, los cuales se citan a continuación:*

[...]

*Por el contrario, el listado de medidas cautelares contenido en el artículo 230 del CPACA, es taxativo, es decir que cuando se trata de acciones populares y de tutela, restringe las facultades del juez constitucional.*

[...]

*Visto lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 le otorga amplias facultades al Juez Popular para que decreta cualquier medida cautelar para salvaguardar un derecho colectivo, lo cual no ocurre con el artículo 230 del CPACA, el cual limita el accionar del juez constitucional, únicamente a las medidas taxativamente consagradas, de suerte que, dicha norma resulta ser restrictiva y retrocede el camino avanzado en materia de protección de derechos colectivos, razón por la cual, la Sala, en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente.*

*Advierte la Sala que la intención del legislador no fue derogar la Ley 472 de 1998 en relación con la posibilidad que tiene el juez de decretar cualquier medida cautelar, pues así se precisó en los antecedentes de la Ley 1437 de 2011, los cuales se transcriben a continuación:*

[...]

*Por lo demás, considera la Sala que las otras disposiciones de la Ley 1437 de 2011, no amenazan las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 de 1998 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que se pueden aplicar en su totalidad [...]”<sup>5</sup>*

## 2.4. Derechos Colectivos Invocados

La parte accionante en el escrito de la demanda invocó como derechos vulnerados la moralidad pública y el goce del espacio público, los cuales han sido contemplados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 como derechos e intereses colectivos.

En lo que concierne a la moralidad, es preciso señalar que está concebida en el artículo 209<sup>6</sup> de la Carta Política como un principio de la función administrativa, así como también en el artículo 3<sup>7</sup> de Ley 489 de 1998 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*”

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-988 de 2006 ha señalado que la moralidad como principio de rango constitucional se extiende a toda la actividad estatal en virtud de los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, lo que significa que la moralidad es inherente a la actuación de los servidores públicos y de los particulares que cumplen funciones

<sup>5</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto del 29 de noviembre de 2019; C.P. Hernando Sánchez; número único de radicación 11001-03-27-000-2018-00038-00.

<sup>6</sup>ARTICULO 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

<sup>7</sup>ARTICULO 3o. *La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*”

públicas. En esa medida, la moralidad abarca el desarrollo del que hacer público y determina una conducta específica de quien desempeña funciones públicas.

Igualmente, la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, en sede de revisión, respecto de la moralidad, ha señalado:

*“En este sentido y dada la textura abierta de la consagración constitucional y legal es claro que no se puede pretender una definición exacta de moralidad administrativa, pues ello además de ser una labor compleja en cuanto tendría que abarcar de manera rigurosa los supuestos de conducta humana atentatorios de este derecho, con el peligro de que escape a esa definición alguno en especial, es difícil conceptualizar jurídicamente un aspecto del comportamiento humano que es guiado por un entorno axiológico tan amplio, como tan amplio es el concepto de “moral”.*

*La aproximación a la conceptualización del derecho colectivo en estudio está en consonancia con la preocupación de que la determinación de su transgresión no puede depender de la idea subjetiva de quien califica la actuación, en la medida en que se está frente a un concepto jurídico indeterminado. En efecto, sobre el papel del juez al analizar el concepto de moralidad administrativa, es importante que la determinación de su vulneración, o no, no dependa de la concepción subjetiva de quien deba decidir, sino que debe estar relacionada con la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley.*

*En esa dirección y para la comprensión del motivo del actuar del funcionario, sirven como parámetros la desviación de poder; el favorecimiento de intereses particulares alejados de los principios que fundamentan la función administrativa; la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo sustento legal; la conducta antijurídica o dolosa, en el entendido de que el servidor tiene la intención manifiesta y deliberada de vulnerar el mandato legal que rige su función.*

*Se trata entonces de una concepción finalista de la función administrativa, siempre reglada y de la que siempre se espera esté al servicio del interés general y para el cumplimiento de los fines del Estado. Tales temas son:*

*1. La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, ésta, determinada por la satisfacción del interés general. Ese interés general puede tener por derrotero lo que la Constitución Política enseña como fines esenciales del Estado, es decir, cuando quien cumple una función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad o promover la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, se puede señalar tal comportamiento como transgresor del derecho colectivo a la moralidad pública. Y es colectivo, porque en un Estado Social de Derecho administración y administrados, es decir, la comunidad en general tiene derecho a que los servidores que cumplen la función administrativa realmente lo hagan guiados por el principio de moralidad, que se repite, es conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, con total honestidad y transparencia.*

*Así las cosas, el bien jurídico tutelado por la acción popular es la moralidad administrativa o, lo que es lo mismo, la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones.*

*2. Constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular: a) Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho. (...) b) Elemento subjetivo. No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.*

*Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero. Este presupuesto está representado en*

*factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.*

*c) Imputación y carga probatoria. Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa. En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio, donde debe ineludiblemente darse la concurrencia de los dos elementos anteriormente señalados, su imputación y prueba, junto con el impulso oficioso del juez, limita eficazmente que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad y otorga todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue transgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de contera se vulneró la moralidad administrativa.”<sup>8</sup>*

De conformidad con lo anterior, este Despacho concluye que, para establecer la vulneración del principio de la moralidad administrativa, debe quedar acreditado tanto el elemento objetivo [desconocimiento de una norma jurídica] como subjetivo [comportamiento amañado o deshonesto del funcionario] referidos por la Jurisprudencia del Consejo de Estado, carga de la prueba que en todo caso le corresponde a quien alega su vulneración.

Ahora, en lo referente al derecho al goce del espacio público fue reconocido en la Constitución Política en el artículo 82, así:

*Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.*

Sobre el referido derecho, el Consejo de Estado ha indicado:

*“El Consejo de Estado ha señalado que el derecho al goce del espacio público reviste carácter colectivo, no sólo por su enunciación como tal en el artículo 4 de la ley 472 de 1998, en tanto derecho susceptible de protegerse por vía de acción popular, sino también por sus características esenciales, pues “cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir su defensa, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés”.*

*Para identificar el núcleo de este derecho colectivo, la Corporación ha acudido, principalmente, a la definición de espacio público que el legislador consignó en el artículo 5 de la ley 9 de 1989, al entenderlo como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, (sic) individuales de los habitantes”.*

*Sobre la base de la anterior definición, en el inciso segundo de la misma norma se señaló que: “constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los*

---

<sup>8</sup> Sentencia del 1 de diciembre de 2015. Consejo de Estado, Sala Plena de Lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. EXP. nro. 11001-33-31-035-2007-00033-01. Acción Popular



*elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.*<sup>9</sup>

## 2.5. Caso Concreto

En el caso *sub judice*, los accionantes en escrito separado de la demanda, formularon solicitud de medida cautelar en contra Bogotá Distrito Capital y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU al considerar que la apertura de las licitaciones públicas Nos. IDU-LP-DG-003-2023, IDU-LP-DG-004-2023 e IDU-LP-DG-005-2023, que tienen como objeto materializar el proyecto del Corredor Verde por la Carrera Séptima, vulnera los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al goce del espacio público, que, igualmente de contera, vulnera los principios de planeación y buena fe por no contar con los estudios y diseños definitivos, y no garantizar efectivamente la participación incidente. También porque con tal decisión se vulnera el artículo 105 del Plan Distrital del Desarrollo, en tanto el proyecto contempla la implementación de troncales, las cuales fueron expresamente prohibidas en dicho artículo, afectando de esta manera la movilidad del nororiente de la ciudad de Bogotá y el desarrollo comercial de dicha zona.

Pues bien, para establecer si hay lugar a acceder al decreto de la medida cautelar de suspensión del proceso licitatorio solicitada, previamente se deben verificar los hechos probados hasta el momento y, con fundamento en ello, examinar si se encuentran vulnerados o amenazan vulneración los derechos colectivos invocados por la parte accionante. Además, se debe examinar si de no decretarse tal medida sobrevendría un perjuicio irremediable o que la sentencia resulte ineficaz.

### 2.5.1. Hechos relevantes acreditados

#### 1) La Carrera Séptima dentro del Programa de Gobierno de la Alcaldesa Claudia López 2020-2023

En el Programa de Gobierno publicado por la candidata Claudia López en la página web “Claudia Alcaldesa”<sup>10</sup>, hoy Alcaldesa de Bogotá, se indicó como tercera meta “*Tiempo para la Familia y el Desarrollo, no para el trancón*”, lo siguiente:

*“En vez de un Transmilenio por la carrera Séptima nuestra alternativa será hacer de la séptima un moderno corredor ecológico, eliminando intersecciones que congestionan esa avenida con deprimidos y usando, y según lo determinen estudios de viabilidad, o bien un sistema de metro ligero o tranvía o bien buses eléctricos.*

*En cualquier caso, la carrera Séptima será intervenida para mejorar todo su espacio público, arborización, velocidad, seguridad y descontaminación ambiental. Debemos ser conscientes que en el corto plazo no tendremos metro sino más trancón por la obra de construcción del metro y que por lo tanto tenemos que mejorar y dignificar el transporte en Transmilenio, SITP, ciclorutas y medios alternativos de transporte.”*

#### 2) Proyecto Corredor Verde, licitaciones Públicas Nos. IDU-LP-DG-003-2023, IDU-LP-DG-004-2023<sup>11</sup>, e IDU-LP-DG-005-2023

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subseccion A. Exp. 2010-478-01. Ver otras sentencia en igual sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 12 de octubre de 2000 (exp. AP-082); Sentencia del 27 de enero de 2005, exp. 2003-01755-01(AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de enero de 2005, exp. 2003-01755-01(AP).

<sup>10</sup> <https://claudia-lopez.com/propuestas/>

<sup>11</sup> <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4795103&isFromPublicArea=True&isModal=False;>

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo No. 761 de 2020 - Plan Distrital del Desarrollo 2020-2024 de Bogotá, en el artículo 105 se contempló la realización de un Corredor Verde por la Carrera Séptima, en los siguientes términos:

*"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."*

De lo dispuesto en la referida norma, de manera clara y específica se concluye que existe una prohibición expresa de replicar en la carrera séptima como modelo de transporte público las troncales de las cuales está compuesta el sistema de transporte masivo TransMilenio, el cual había sido contemplado para los años 2017 y 2018 por Instituto de Desarrollo Urbano.

De manera particular, es preciso traer a colación que, según la definición referida por la Empresa Transporte Tercer Milenio en su página web, las Troncales "son vías para servicios troncales que corresponden a los carriles centrales de las principales avenidas de la ciudad de Bogotá D.C. Son exclusivos y acondicionados especialmente para soportar el paso de los buses y se separan físicamente de los carriles de uso mixto."<sup>12</sup> Debe tenerse presente que dicho servicio está integrado por estaciones y portales, como se indica en el Manual de Operaciones del Componente Zonal del SITP - Transmilenio S.A.<sup>13</sup>

A su vez, dicha norma dispuso de manera categórica que el proyecto debía ser diseñado con participación ciudadana, con el objetivo de garantizar la protección del patrimonio público, la urbanización urbana, el alumbrado, un sistema de bicicletas y la mejora de la calidad del aire.

Conforme la presentación del proyecto por parte de la Acadia Mayor de Bogotá, el Corredor Verde<sup>14</sup> contará de manera general con:

<sup>12</sup><https://www.ideca.gov.co/recursos/mapas/troncal-de-transmilenio-bogota>  
dc#:~:text=Las%20troncales%20de%20Transmilenio%20son,los%20carriles%20de%20uso%20mixto. Pagina consultada el 25 de octubre de 2023.

<sup>13</sup><https://intranet.odt.gov.co/wp-content/uploads/2022/09/M-DB-003-Manual-de-Operaciones-Componente-Zonal-V.3.-1.pdf>.  
Pagina consultada el 25 de octubre de 2023.

<sup>14</sup><https://septimaverde.gov.co/web/content/1794?unique=d10231f3871263715a9c30b945ad75768164de27>

## Corredor Verde

- Aumento de especies nativas
  - Drenaje sostenible.
  - Cuidado del patrimonio
  - 50% del espacio dedicado para peatones.
  - Transporte Público, exclusivo y eléctrico.
  - 87% de los viajes serán cero emisiones.
  - 24 kilómetros de Ciclo-rutas
  - Sistema de plazas públicas: 16 nuevas plazas-alamedas
  - Bienes de Interés Cultural integrados
  - Espacios blandos flexibles y aprovechables
- Presupuesto garantizado para implementar el proyecto

Por otra parte, aunque quedó demostrado que, luego de contar con estudios de prefactibilidad y factibilidad, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, con el objetivo de implementar el proyecto Corredor Verde abrió las Licitaciones Nos. IDU-LP-DG-003-2023<sup>15</sup>, IDU-LP-DG-004-2023<sup>16</sup> e IDU-LP-DG-005-2023<sup>17</sup>. No obstante, las dos últimas fueron declaradas desiertas mediante las Resoluciones Nos. 4767 y 4763 de octubre del año en curso, dado que, dentro del término previsto por la entidad, no fue radicada ninguna oferta.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que, previo a las licitaciones referidas iniciadas por el IDU, con el objetivo de contar con estudios y diseños necesarios para implementar el proyecto del Corredor Verde, en el año 2021, suscribió una serie de contratos para la "ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN, AJUSTES DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EXISTENTES, Y/O ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS", según la división de los tramos: I. Calle 24 a la calle 32; II. Calle 32 a la Calle 93<sup>a</sup>, III. Calle 93A-200.

En el caso específico de los estudios y diseños del tercer tramo, correspondiente al contrato No. IDU-1336-2021, se evidencia que este fue suspendido el 14 de agosto de 2023, con la finalidad de evaluar la solicitud de exclusión de diseños de la Red Matriz de Acueducto porque dicho tema se encuentra contemplado en la etapa de pre-construcción de la licitación No. IDU-LP-DG-003-2023, entre otros asuntos, como se evidencia de la información contenida en el SECOP II.

Igualmente, para dicho momento, según la información contenida en el Sistema de Gestión Integral de Proyectos de la Alcaldía Mayor de Bogotá y reportada en el SECOP II, el avance de los componentes del contrato era el siguiente:

AVANCES POR FRENTE/COMPONENTE				
FRENTE/COMPONENTE	PORCENTAJE PROGRAMADO	PORCENTAJE EJECUTADO	VARIACIÓN PORCENTUAL	APROBACIÓN INTERVENTORIA (CUANDO APLIQUE)
Recopilación y Análisis de Información (RAI)	100.0	100.0	0.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Levantamiento Topográfico	100.0	100.0	0.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Tránsito	100.0	99.0	-1.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Diseño Geométrico	100.0	98.0	-2.0	No Aprobado

<sup>15</sup><https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4797668&isFromPublicArea=True&isModal=False>

<sup>16</sup><https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4795103&isFromPublicArea=True&isModal=False>;

<sup>17</sup><https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4795403&isFromPublicArea=True&isModal=False>

Estudios y Diseños - Diseño de Espacio Público y Urbanismo	100.0	99.0	-1.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Paisajismo y Arborización	100.0	94.0	-6.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Diseño de Redes de Acueducto y Alcantarillado	100.0	96.0	-4.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Suelos y Geotecnia	100.0	94.0	-6.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Estudios y Diseños Estructurales	100.0	95.0	-5.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Pavimentos	100.0	93.0	-7.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Diseño de Redes de Energía, Gas Natural y Telecomunicaciones	100.0	91.0	-9.0	No Aprobado
Estudios y Diseños - Estudios ambientales y SST	100.0	94.0	-6.0	No Aprobado
Estudios y Diseños - Diálogo Ciudadano (Estudios Sociales)	100.0	99.0	-1.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Arqueología y BIC	100.0	98.0	-2.0	Aprobado
Estudios y Diseños - Presupuesto, Cronograma de Obra y Documentos para Contratación	100.0	82.0	-18.0	No Aprobado
Aprobaciones	100.0	67.0	-33.0	

Así, se infiere que, para el 14 de agosto de 2023, fecha en que fue suspendido el referido contrato, los estudios y diseños sobre: i) cronograma de obra y documentos para la contratación; ii) Estudios ambientales y SST; iii) Redes de energía, gas natural y telecomunicaciones; y iv) Diseño Geométrico, no se encontraban aprobados.

De conformidad de lo anterior, y por sustracción de materia, el Despacho solo analizará la vulneración de los derechos invocados por el actor popular respecto de la Licitación No. IDU-LP-DG-003-2023, pues es la única respecto de la cual continuó el trámite formulado en la Resolución N. 3684 de 2023, acto administrativo por medio del cual se abrió la citada licitación.

En efecto, en el pliego de condiciones de la referida licitación se contempló de manera expresa como objeto: *“CONSTRUCCIÓN DEL CORREDOR VERDE DE LA CARRERA 7 DESDE LA CALLE 99 HASTA LA CALLE 200, CONSTRUCCIÓN DEL PATIO PORTAL UBICADO EN LA CARRERA 7 POR CALLE 200 Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ”*. El área de construcción está dividida en tres Lotes: 1) Carrera 7 desde la calle 99 hasta la calle 127 por un valor de \$399.315.657.747; 2) Carrera 7 desde la calle 127 hasta la calle 183 por valor de \$533.561.179.867; y 3) Carrera 7 desde la calle 183 hasta la calle 200 por valor de \$455.554.773.203, para un total de presupuesto destinado para el contrato de \$1.388.431.610.817.

Así mismo, se determinó como obras de mayor impacto las siguientes:

Obras de mayor impacto	
LOTE	OBRAS PRINCIPALES DE INFRAESTRUCTURA
LOTE 1	Carriles BRT y mixtos a lo largo del tramo con su respectivo separador.
	Construcción de Obras de Espacio público y Ciclorruta
	Estaciones: Calle 100, Calle 106 y Calle 116
	Retorno operacional Calle 111
	Intersecciones a desnivel Calle 127
LOTE 2	Paso a desnivel soterrado Calle 100
	Carriles BRT y mixtos a lo largo del tramo con su respectivo separador.
	Construcción de Obras de Espacio público y Ciclorruta
	Estaciones: Calle 127, Calle 134, Calle 140, Calle 147, Calle 153, Calle 161, Calle 165, Calle 170 y Calle 175
	Intersecciones a desnivel Calle 134
LOTE 3	Retorno de contingencia Calle 134 y Retorno operacional Calle 167D
	Carriles BRT y mixtos a lo largo del tramo con su respectivo separador.
	Construcción de Obras de Espacio público y Ciclorruta
	Estaciones: Calle 183 y Calle 191
	Acceso a desnivel a Portal
	Patio Portal

Para la realización de dicha obra, se estableció un plazo de 80 meses para el primer Lote y 74 meses para los Lotes Nos. 2 y 3. A su vez, en los estudios previos se determinó que su ejecución estaría dividida igualmente por etapas así:

LOTE	ETAPA	DURACIÓN ETAPA	PLAZO TOTAL
1	PRECONSTRUCCIÓN	8 meses	80 meses
	CONSTRUCCIÓN	36 meses	
	MANTENIMIENTO	36 meses	
2	PRECONSTRUCCIÓN	8 meses	74 meses
	CONSTRUCCIÓN	30 meses	
	MANTENIMIENTO	36 meses	
3	PRECONSTRUCCIÓN	8 meses	74 meses
	CONSTRUCCIÓN	30 meses	
	MANTENIMIENTO	36 meses	

En la etapa de pre construcción, el IDU contempla que el contratista elabore los estudios técnicos y diseños definitivos (Etapa III) tomando como base las actividades desarrolladas dentro del Contrato No. IDU-1336-2021 y, en esa medida, deberá asumir la total responsabilidad de estudios y diseños, como fue indicado expresamente en documento de estudios previos:

*"B. ETAPAS DE INVERSIÓN*

- ✓ Etapa de Estudios y Diseños
- (...)

*DETERMINACIÓN DEL TRASLADO DEL RIESGO*

*"El Esquema 1 de traslado del riesgo, consiste en poner a disposición del contratista los documentos técnicos con los que cuenta la entidad y estructurar el proceso de tal forma que el contratista de obra será quien deberá presentar sus propios estudios y diseños de detalle y asumir la responsabilidad técnica y legal que esto implica.*

*...El esquema seleccionado busca que el Contratista partiendo de los documentos técnicos puestos a disposición por la Entidad, asuma la total responsabilidad de los estudios y diseños con los que ejecutará las obras, al igual que la estabilidad y calidad de las mismas por el término establecido a partir de la finalización de la etapa de construcción, lo cual debe traducirse en beneficios económicos y de movilidad para la ciudad.*

No puede perderse de vista que en el pliego definitivo en el número 3.5.1, se indicó que la complejidad técnica del proyecto era alta, debido a lo siguiente:

	<b>Baja – Media Complejidad</b>	<b>Alta Complejidad</b>
		<b>X</b>
<b>Justificación de la complejidad técnica de la Matriz 1 – Experiencia</b>	<p>De acuerdo con lo dispuesto en el <b>Manual de Interventoría y/o Supervisión de contratos</b> vigente, de acuerdo con las actividades realizadas para la ejecución y seguimiento, este proyecto se clasifica dentro del siguiente listado de proyectos:</p> <p>Construcción de Troncales de Transmilenio para bus articulado y biarticulado.</p> <p>Estaciones de cabecera, estaciones intermedias, patios, terminales y portales.</p> <p>Intersecciones viales a desnivel.</p> <p>Cable aéreo.</p> <p>A partir de lo expuesto este proyecto de <b>INFRAESTRUCTURA VIAL Y ESPACIO PÚBLICO</b> corresponde a un proyecto de <b>COMPLEJIDAD ALTA.</b></p>	

Por otra parte, se tiene que, dentro del plazo de la presentación de observaciones al pliego de condiciones de la Licitación No. IDU-LP-DG-003-2023, las cuales están recogidas en el

documento denominado "*Matriz Rtas Obsv Pliego Definitivo*"<sup>18</sup> consultado en la página del SECOP II, se observa que, entre otras empresas y personas, Ferrovial Construcciones Sucursal Colombia, PROBOGOTÁ, Ricardo Rodríguez y Manuel Sarmiento (Concejal de Bogotá), formularon observaciones relacionados con el poco plazo para la etapa de preconstrucción debido a la carga que se le impone el contratista para la elaboración de estudios y diseños definitivos, así como para la obtención de permisos de terceros, incluidas las empresas de servicios públicos, y la probabilidad de un desfase en el presupuesto por la contemplación del precio a valor global, sin que para la fecha del inicio de la licitación se contara con estudios definitivos.

Respecto de los plazos contemplados en los pliegos, la entidad contratante dio respuesta en los siguientes términos: "*Con relación al plazo, la Entidad informa que los plazos contemplados para el presente proceso de selección, se consideran acordes con la tipología y complejidad del proyecto; recordando que se contemplan pagos dentro de la Etapa de Preconstrucción con la finalidad de optimizar la gestión del contrato en dicha etapa y en aras de favorecer los tiempos de ejecución del proyecto. Adicionalmente es pertinente aclarar que en la Minuta, en la Clausula 4.1.4. se incorpora la siguiente obligación: "El Contratista debe realizar la planeación necesaria para elaborar su programación y flujo de inversión en la ejecución de las Obras. Se debe contar con 2 turnos de trabajo de lunes a sábado (Primer turno de 6:00 a.m. hasta las 2:00 p.m., segundo turno de 2:00 p.m. hasta las 10:00 p.m.), así mismo deberá establecer los frentes de obra necesarios para dar cumplimiento al PDT o cronograma, o en su defecto como mínimo cinco (5) frentes de Obra simultáneos en cada jornada desde el cumplimiento de los requisitos para inicio de Obra y durante todo el plazo contractual, de manera independiente con su maquinaria, materiales, personal y demás insumos y recursos necesarios para la ejecución del Proyecto, por lo anterior el Contratista deberá utilizar el número de frentes adicionales al mínimo requerido, necesarios para la ejecución del plazo, facturación mensual y alcance".*

Y así mismo, con relación a los trámites de licencias, permisos, etc., manifestó: "*Los trámites de licencias, permisos, aprobaciones y autorizaciones, que se requieran en la etapa de preconstrucción, son obligación del contratista. La incertidumbre que se reconoce como riesgo está en que el resultado de estos trámites no está garantizado ni es atribuible a ninguna de las partes del contrato y ante esto se ha asignado de forma compartida para que un primer momento se efectúen reprogramaciones para controlar y adaptarse sin incurrir en mayores gastos y costos en contra de ninguna de las partes, por su parte el IDU acompañara al contratista por medio de la gestión interinstitucional. Si estas primeras acciones no son suficientes para conjurar el evento, el IDU procederá de acuerdo con lo previsto en el tratamiento. Por lo anterior se mantiene la asignación del riesgo.*"

Por último, y respecto de la inquietud formulada sobre el desfase del presupuesto contemplado, la entidad contratante resolvió la pregunta, así: "*Se aclara al posible oferente que, con respecto a los precios para actividades incluidos en el visor IDU vigente, con los cuales se ha estructurado el POE del proceso que, los mismos cuentan con estudios de mercado elaborados por la entidad durante la presente vigencia, para ello se realizó una primera fase donde se actualizaron insumos como concretos, asfaltos, aceros, materiales granulares y algunos insumos de tuberías y accesorios para redes, posteriormente para el mes de julio se realizó una segunda fase de actualización donde se complementaron los estudios de mercado de los insumos faltantes en la fase 1 como fueron insumos para señalización y demarcación, más insumos de tuberías y accesorios para redes, etc., así mismo en el mes de julio también se realizó la actualización de los costos de mano de obra en razón de la entrada en vigencia de la reducción de la jornada laboral semanal por la ley 2101 de 2021, con base en este visor de precios actualizado a la presente vigencia, se han estructurado los POE de la etapa de pliego definitivo de los procesos de contratación del Corredor Verde de la Cra. 7ª. Por otra parte, con respecto a los rendimientos de la mano de obra, es preciso indicar que, la Entidad cuenta con amplia experiencia en la estructuración de costos, lo que incluye un área dedicada a la administración y actualización del*

<sup>18</sup><https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/PublicMessageDisplay/Index?id=5048449&contractNoticeUniquelIdentifier=&prevCtxUrl=%2fPublic%2fTendering%2fOpportunityDetail%2fIndex%3fPerspective%3dDefault&showDownloadDocument=False&asPopupView=true>

*visor de precios de insumos y actividades de la Entidad, es por ello que el Instituto cuenta con la certeza de contar con información actualizada en cuanto a estudios de mercado, rendimientos de mano de obra, equipos y demás insumos que conforman los valores unitarios de actividades de obra con la cuales se soportan los valores de los POE de los diferentes procesos de contratación de obra que adelanta la entidad. Por todo lo anterior, la Entidad considera que el POE del presente proceso de selección se encuentra actualizado a las condiciones de mercado actuales de acuerdo al alcance del contrato a celebrarse y por lo tanto la Entidad se ratifica en el POE del presente proceso de contratación."*

### **3) Procesos de divulgación, socialización, discusión con la comunidad**

Ahora bien, el segundo punto esencial cuestionado por los accionantes es la participación ciudadana en la determinación del diseño e implementación del proyecto del Corredor Verde por la Carrera Séptima. Al respecto, hasta el momento se evidencia que el Distrito Capital formuló en el año 2020 un plan de participación ciudadana incidente y, en razón a ello, realizó talleres, foros, espacios académicos, mesas técnicas, espacios de presentación de planos a detalle del proyecto con sectores comerciales, gremiales y empresariales.

Así mismo, divulgó el trabajo consolidado a través de redes sociales, medio de comunicación escrita [expedición de un periódico propio y volantes], radial y televisivo y a través de la creación de un portal web exclusivo del proyecto, en donde se pudo conocer de manera técnica el esquema contemplado por la administración Distrital y los efectos ambientales, socio-culturales arquitectónicos y comerciales como consecuencia de la articulación de varios sistema de movilidad urbana que integran tanto el sistema de transporte público, como las ciclorrutas y los espacios destinados de manera exclusiva para los peatones. Todo ello desde un enfoque transversal de protección al medio ambiente, que se evidencia entre otros aspectos con la implementación de una flota de buses 100% eléctricos y el uso de electricidad a partir de instalación de paneles solares.

### **4) Plan Parcial El Pedregal**

Para entender el Plan Parcial El Pedregal, ubicado en Usaquen, es importante traer a colación que el 14 de mayo de 2014, la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 188 de 2014, a través del cual adoptó dicho plan como un proyecto de desarrollo urbano en el sector catastral Escuela de Infantería y el Barrio El Pedregal (Una (1) Unidad de Gestión). Dicho plan fue estructurado con los siguientes objetivos:

- "a) Consolidar un proyecto de renovación urbana que incorpore y articule los elementos estructurales del sistema de transporte.*
- b) Incorporar y permitir la interacción de los valores ambientales del sector, las infraestructuras viales, de espacio público y los desarrollos inmobiliarios, generando nuevos referentes territoriales y urbanos en la ciudad.*
- c) Consolidar una estructura urbana con las mejores condiciones de diseño, que permita el desarrollo de un modelo que integre los desarrollos inmobiliarios, las oficinas y el comercio con los sistemas de movilidad y de servicios de la ciudad, como el Sistema Integrado de Transporte SITP, el Sistema Transmilenio y los equipamientos de escala zonal.*
- d) Asegurar la conformación de una oferta de actividades comerciales y de servicios, localizados estratégicamente en función de las actividades del corredor de la calle 72 - calle 100, permitiendo el crecimiento y consolidación de los servicios financieros en la zona.*
- e) Dar prioridad a la generación de un proyecto de renovación urbana que dinamice el mercado del suelo urbanizado de calidad.*
- f) Asegurar a través de los mecanismos de gestión del suelo, la combinación de métodos que permitan la interacción de la inversión privada con la intervención pública, asegurando la participación del Distrito Capital en el reparto de cargas y beneficios, generando un modelo de transformación espacial de la ciudad efectiva y desarrollable."*

Igualmente, se encuentra que en dicha norma, la cual fue corregida por el Decreto 587 de 2014 en su artículo 60, contempló que la puesta en ejecución del plan parcial estaría supeditada a las cesiones, obras y construcciones necesarias según las condiciones señaladas en el mismo.

Como consecuencia de la estructuración del referido Plan, la Alcaldía Mayor de Bogotá aprobó el proyecto "AMERICA CENTRO MUNDIAL DE NEGOCIOS" promovido por Aldea Proyectos S.A.S., localizado en la Calle 101 # 8 - 86 y otros de la Alcaldía Local de Usaquen, concediéndose Licencia de Urbanización y Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva para el proyecto arquitectónico del mismo nombre. (Resoluciones Nos. 16-03-0375 del 2016; 17-3-1496 de 2017 y 11001-3-19-2075 de 2019)

Así mismo, se encuentra que el representante legal de Aldea Proyectos S.A.S., con base en lo dispuesto en Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, radicó solicitud de modificación del Plan Parcial de Renovación Urbana "El Pedregal", para lo cual indicó las siguientes justificaciones:

*"-Modificación del tipo de obra requerida para la interconexión de la Avenida Carrera 7 y la Avenida Calle 100, considerada como un paso vehicular a desnivel deprimido en oficio de aprobación del Estudio de Tránsito y su Acta de Compromiso (Oficio SM-DSVCT48013-13 del 7 de mayo de 2013, radicado SDI 1-2013-35412) y a la cual se hace referencia en diferentes partes del articulado y de los documentos técnicos que forman parte del Decreto Distrital 188 de 2014. La modificación se propone en el sentido de sustituir la obligación de construcción de una intersección deprimida por la de una solución de interconexión vial igualmente a desnivel, pero elevada, tipo puente.*

*-Modificación del cronograma de ejecución de las obras relacionadas con un componente de movilidad y de las condiciones para la entrada en operación de los usos del plan parcial de acuerdo a su impacto en la misma, las cuales están definidas en el Acta de Compromiso suscrita entre el promotor del plan parcial y la Secretaría Distrital de Movilidad y en el parágrafo del artículo 14 del Decreto Distrital 188 de 2014. La modificación se propone en el sentido de que la entrada en operación de los usos no se condicione a la ejecución del 100% de las obras establecidas, sino que se pueda dar una entrada gradual en operación a medida que se van ejecutando las obras de acuerdo con una priorización acordada entre el promotor y la Secretaría Distrital de Movilidad.*

*-Disminución de la exigencia de cupos de estacionamiento prevista inicialmente en el oficio de aprobación del Estudio de Tránsito y su Acta de Compromiso (Oficio SM-DSVCT48013-13 del 7 de mayo de 2013, radicado SDP 1-2013-35412), oficio referido en el artículo 29 del Decreto Distrital 188 de 2014. La propuesta de modificación busca que la exigencia de cupos de estacionamientos se defina en atención a la demanda parametrizada con fundamento en la actualización del Estudio de Tránsito del proyecto. Aprobación de la vigencia del plan parcial, definida hoy en el artículo 61 del Decreto Distrital 188 de 2014 con duración hasta el año 2024. La modificación propuesta consiste en ampliar la vigencia del plan parcial hasta el año 2032 para garantizar el pleno cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de los propietarios de predios en el ámbito del plan parcial."<sup>19</sup>*

Como consecuencia de las solicitud planteada, el ejecución de la Obra IDU-353 de 2020 cuyo objeto es la construcción para la adecuación del Sistema de TransMilenio de la avenida carrera 68 desde la carrera 9 hasta la autopista sur, y acorde con el estado de maduración del proyecto estratégico del Corredor Verde Carrera 7 a partir de los productos del Contrato de Consultarla IDU- 1336 de 2021, el Instituto de Desarrollo Urbano, TransMilenio S.A., la Secretaria de Movilidad, y de Planeación en conjunto con Aldea Proyectos S.A., realizaron mesas técnicas de trabajo para así validar y actualizar las acciones de mitigación de la movilidad.

Mediante Acta de Compromiso aprobada el 18 de mayo de 2022, y actualizada el 23 de marzo de 2023, la Secretaría Distrital de Movilidad encontró viable autorizar la entrada en operación de la Torre I del proyecto urbanístico y arquitectónico del plan parcial, sin que se requiera la ejecución de la totalidad de las obligaciones urbanísticas establecidas en el mismo, resultando esto en una condición diferente a la establecida en el parágrafo del artículo 14 del Decreto Distrital 188 de 2014.

Así mismo, fue señalado que para la entrada en operación de la torre 2 y el centro Comercial se debía constituir un patrimonio autónomo o garantía suficiente, líquida, irrevocable y fácilmente realizable, con una sociedad debidamente aleatorizada por la Superintendencia

<sup>19</sup> Decreto Distrital 315 de 2023.



Financiera y que en el efecto de no constituir dicha garantía se configuraría la pérdida de fuerza ejecutoria del presente plan parcial y de sus respectivas licencias urbanísticas.

También se encuentra que el Distrito Capital, el 8 de abril de 2022 realizó un proceso de socialización virtual a la formulación de la modificación del plan parcial con los propietarios y vecinos del sector, a la cual asistieron 38 personas y en donde se tomo nota de las observaciones realizadas,; además, el 4 de junio de la misma anualidad llevó a cabo otra jornada de socialización virtual respecto de los ajustes al plan referido.<sup>20</sup>

Como consecuencia de todo lo anterior, el 18 de julio del año 2023, la Alcaldía Mayor de Bogotá después de contar con el concepto favorable de viabilidad del Plan Parcial emitido por el Comité Distrital de Renovación Urbana<sup>21</sup> y como consecuencia de la habilitación otorgada en la Ley 2079 de 2021 que prevé la modificación de planes parciales, expidió el Decreto 315 a través del cual modificó el Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal - Decreto 188 de 2014.

Dicha modificación tuvo efecto en planes de delimitación del área de planificación y localización de áreas de dominio público y sistema de movilidad; sustitución de los documentos que conforman el plan; normas de manejo ambiental; diseños de obras civiles de mitigación de impactos en la movilidad; entrada en operación a partir de las puestas en funcionamiento de las unidades privadas resultantes del proyecto; condiciones de ejecución y entrada en operación de la torre I y II y el centro comercial; pago compensatorio de las obras priorizadas; sistemas de servicios público y cargas del plan parcial, entre otros.

#### **2.4.2. Análisis de la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados**

De conformidad con lo expuesto por el actor popular, el Despacho entra analizar si de conformidad con las pruebas sumarias que se encuentran dentro del expediente, las entidades demandantes están amenazando los derechos a la moralidad pública y/o el goce del espacio público con la apertura de la Licitación No. IDU-LP-DG-003-2023, a través de la cual se pretende: *"CONSTRUCCIÓN DEL CORREDOR VERDE DE LA CARRERA 7 DESDE LA CALLE 99 HASTA LA CALLE 200, CONSTRUCCIÓN DEL PATIO PORTAL UBICADO EN LA CARRERA 7 POR CALLE 200"*.

Según lo planteado en la demanda, el desconocimiento del derecho a la moralidad pública y el goce del espacio público formulados por el actor popular tiene como argumentos centrales los siguientes: i) Desconocimiento del principio de planeación por iniciar el proceso sin contar con estudios y diseños definitivos; ii) Violación del principio de legalidad y el principio de buena fe, por iniciar la referida licitación en contra de lo dispuesto en el artículo 105 del Plan Distrital de Desarrollo y en el plan de gobierno "Claudia Alcaldesa 2020-2023"; iii) El proyecto de Corredor Verde no se encuentra armonizado con el Plan Parcial El Pedregal;

#### **1) Desconocimiento del principio de planeación por iniciar el proceso de contratación sin contar con estudios y diseños definitivos**

Sobre el deber de contar con diseños y estudios para iniciar un proceso de selección, es imperioso resaltar lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, así:

**"ARTÍCULO 25.- Del Principio de Economía.** En virtud de este principio:  
(...)

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> "Un delegado de la Dirección del Departamento Administrativo del Planeación Distrital, quien será el encargado de presidir el Comité. Un delegado del Alcalde Mayor de Bogotá. Ver la Resolución 683 de 2001. El Gerente de la Empresa de Renovación Urbana de la Alcaldía Mayor, o su delegado. Ver la Resolución 43 de 2010 Un delegado de cada una de las empresas de servicios públicos. Un delegado del Departamento Administrativo del Medio Ambiente. Un delegado del Instituto de Desarrollo Urbano. IDU." <https://www.sdp.gov.co/transparencia/info-especifica-entidad/instancias/comite-distrital-de-renovacion-urbana>

*"12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.*

*Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño."*

En el artículo 26 de la referida normativa, se establece que las entidades y servidores serán responsables cuando abran *"licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios"* ...

Por otra parte, se tiene que en el artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, se consagra que los estudios y documentos previos son documentos soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato, los cuales deben permanecer a disposición del público y contener información relacionada con: *"2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto."*

Así mismo, el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, norma especial aplicable a los proyectos de infraestructura de transporte, establece unas definiciones y entre ellas se encuentra que dentro de los estudios de ingeniería que se adelanten para la ejecución de proyectos de esa naturaleza se debe contar con tres fases: i. prefactibilidad que contempla el prediseño aproximado del proyecto; ii. Factibilidad en donde la entidad debe contar con el diseño seleccionado y la evaluación económica final que le permite a la entidad determinar si es factible la ejecución de la obra y, por último, la etapa iii. Estudios y diseños definitivos, en donde se elaboran a detalle los diseños geométricos como de todas las estructuras y obras que se requieran, de tal forma que un constructor pueda materializar el proyecto, esto es dar inicio a la etapa de construcción.

En dicha norma se establece de manera expresa lo siguiente: *"Desarrollados los estudios de factibilidad del proyecto, podrá la entidad pública o el responsable del diseño si ya fue adjudicado el proyecto, continuar con la elaboración de los diseños definitivos."*

Conforme a lo establecido en la normatividad citada, el Despacho llega a las siguientes conclusiones: i) Para que una entidad inicie un proceso de selección debe contar con ciertos estudios técnicos y documentos que le permitan determinar la conveniencia, las condiciones técnicas del proyecto, las calidades, especificaciones, cantidades y demás características de las obras, los servicios, los costos y valores que están asociados a la disponibilidad de recursos y capacidad financiera, así como la modalidad de contratación necesaria, entre otros; ii) la ley permite a las entidades iniciar procesos de contratación de obras en donde se incluya una etapa o período de elaboración y aprobación de estudios técnicos y diseños definitivos. iii) La entidad pública para el inicio de un proceso de selección de proyectos de transporte solo debe contar con estudios y diseños fase dos, esto es, de factibilidad.

Según lo anterior, en el caso concreto, el Distrito de Bogotá y, en especial, el Instituto de Desarrollo Urbano al iniciar el proceso de licitación No.IDU-LP-DG-003-2023, contaba con estudios de prefactibilidad y factibilidad como lo refiere la norma en cita y con un avance de diseños fase III de conformidad con la ejecución del Contrato de consultoría No. IDU-1336-2021. También, dentro del pliego de condiciones, se estableció claramente que en la etapa de preconstrucción, el contratista seleccionado debía realizar los estudios y diseños definitivos, obligación que cubre la realización de los trámites de aprobación de todos los componentes, dentro de los cuales se encuentra, por ejemplo, los servicios públicos. Información además que es de público conocimiento y de acceso libre para los proponentes a través de la plataforma del SECOP II.

En ese orden de ideas, el Despacho concluye que la licitación referida no desconoce el principio de planeación, pues dentro de la contratación estatal es posible que los contratistas se

comprometan a elaborar los diseños y a ejecutar las obras respectivas. Además, como se encuentra acreditado, se evidencia una robusta gestión administrativa relacionada con el objeto de la contratación, y está previsto que el contratista que resulte seleccionado asuma por su cuenta los riesgos que se deriven al respecto, por lo cual deberá ser cauteloso y analizar si es posible cumplir en el plazo fijado y con el presupuesto fijado.

## **2) Violación del principio de legalidad y el principio de buena fe, por iniciar la referida licitación en contra de lo dispuesto en el artículo 105 del Plan Distrital de Desarrollo y en el plan de gobierno “Claudia Alcaldesa 2020-2023”.**

Respecto de este argumento, con los documentos obrantes en el expediente y los que se encuentran publicados en la Plataforma SECOP II, entre los cuales están: estudios previos, pliego de condiciones definitivos, observaciones de los pliegos, matriz de respuesta y el Contrato de Consultoría No. 1336 de 2021, proyecciones arquitectónicas del proyecto, quedó demostrado que efectivamente el proyecto del Corredor Verde por la carrera séptima contemplado por Bogotá Distrito Capital, no es exactamente igual en su forma y fondo al proyecto diseñado por el Instituto de Desarrollo Urbano durante 2017 y 2018, toda vez que dicho proyecto contemplaba la implantación exclusiva del sistema de transporte masivo de TransMilenio por dicha zona.

Empero, tampoco deja de ser menor cierto que, según lo indicado por el Instituto de Desarrollo Urbano durante este trámite cautelar, la información contenida en el Contrato de Consultoría No. 1336 de 2021 y la licitación cuestionada por el actor popular, se infiere de manera clara que, aunque en dicho proyecto se evidencia un diseño robusto que integra diversas formas de movilidad para el sector [sistema masivo de transporte público, peatones, bici-usuarios etc.,] y da preponderancia al cuidado del medio ambiente, a través de la implementación de sistema limpios de transporte con buses 100% eléctricos y la generación de electricidad mediante paneles solares, también existe dentro de su concepción arquitectónica y técnica, la implementación de una red de transporte público masivo basado o cimentado en la construcción de troncales.

Dichas troncales, además de ser el eje central de la operación del sistema de transporte masivo de TransMilenio, han sido definidas como *“vías para servicios troncales que corresponden a los carriles centrales de las principales avenidas de la ciudad de Bogotá D.C. Son exclusivos y acondicionados especialmente para soportar el paso de los buses y se separan físicamente de los carriles de uso mixto.”* Modelo que a su vez fue contemplado de manera expresa por el IDU en el numeral 3.5.1 del pliego de condiciones de la licitación objeto de la medida cautelar y calificado como de alta complejidad, entre otros aspectos por *“Construcción de Troncales de Transmilenio para bus articulado y biarticulado”*.

El referido sistema, aunque le brinda un gran servicio a la comunidad en general, está prohibido de manera expresa para ser implementado en la carrera séptima por disposición del artículo 105<sup>22</sup> 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*

---

<sup>22</sup> 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.”

## CAPITAL 2020-2024 - "UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI".

De conformidad con lo dispuesto, para este Despacho el proyecto del Corredor Verde diseñado por la Alcaldía Mayor de Bogotá e implementado por el Instituto de Desarrollo Urbano, través de la licitación No. IDU-LP-DG-003-2023 respecto de la zona No. 3, sí amenaza el derecho colectivo a la moralidad pública, en la medida que desconoce del principio de legalidad, al quebrantar lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, esto es, el citado Acuerdo Distrital, situación que configura el elemento objetivo referido por el Consejo de Estado para determinar que se está frente a una amenaza de vulneración de dicho derecho.

Ahora bien, en lo que concierne al elemento subjetivo, en palabras de la referida Corporación Judicial significa la realización de un *"juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública."*<sup>23</sup>.

Sobre el particular, debe señalarse que en el Programa de Gobierno de Claudia López para la Alcaldía de Bogotá 2020-2023, de manera determinante y clara, se excluyó como opciones de movilidad por la carrera séptima, la implementación de un sistema masivo de transporte igual o similar al de TransMilenio, el cual debe recordarse tiene como fundamento esencial para su operación, la construcción de troncales.

Aunque la decisión de implementar un sistema de troncales por el Corredor Verde no puede ser categorizada como una conducta amañada o caprichosa por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en tanto dentro el proceso el actor popular no acreditó dicha situación, sí puede concluirse que, con el diseño escogido y presentado a la población y que es objeto de cuestionamiento, desconoció el principio de buena fe al actuar contra sus propios actos, no solo frente a los ciudadanos que votaron por su plan de gobierno, sino frente a toda la comunidad que habita la zona de influencia de la licitación y el proyecto en sí mismo.

Vale señalar que el principio de buena fe ha sido entendido como *"aquella conducta que revela la posición moral de una persona respecto de una situación jurídica, que impone la obligación de guardar fidelidad a la palabra dada, no defraudar la confianza de los demás, no abusar de la confianza de otros"* (Diez Picazo)<sup>24</sup>.

En ese orden de ideas, queda claro que la conducta desplegada por el gobierno de la Alcaldesa Mayor de Bogotá relacionado con el proyecto del Corredor Verde contenido en la referida licitación, por lo menos como está propuesto, no es congruente con lo presentado en su plan de gobierno que fue presentado a todas las personas que habitan la ciudad de Bogotá, y que contenía los retos identificados y las metas trazadas, respecto de las cuales se comprometió a cumplir durante su periodo de gobierno.

En esas condiciones, encuentra el Despacho que el elemento subjetivo referido por la jurisprudencia del Consejo de Estado fue acreditado sumariamente por el actor popular. En consecuencia, la medida cautelar solicitada, esto es, la suspensión de la licitación No. IDU-LP-DG-003-2023, será decretada, porque de lo contrario se estaría configurando un perjuicio irremediable para los habitantes no solo de la zona de influencia del proyecto, sino frente a todos los habitantes de Bogotá, en tanto la moralidad administrativa es un derecho colectivo que afecta e incumbe a todos por igual.

Lo anterior no significa que la Administración Distrital no pueda intervenir la Carrera Séptima, pues esa es su función, administrar los bienes públicos. Pero por lo pronto, como está diseñado el proyecto Corredor Verde, no puede seguir, dado que se le deben hacer los ajustes

<sup>23</sup> Sentencia del 1 de diciembre de 2015. Consejo de Estado, Sala Plena de Lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. EXP. nro. 11001-33-31-035-2007-00033-01.

<sup>24</sup> DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho patrimonial civil, t. 1. Madrid: Editorial Civitas, 1978. En: VIANA CLEVES, María José. El principio de la confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. 1 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 39.

necesarios, pues las entidades demandadas no pueden desconocer la prohibición establecida en el artículo 105 del Acuerdo Distrital No. 761 de 2020. En esa medida, la suspensión de la licitación analizada se prolongará hasta tanto el proyecto del Corredor Verde por la carrera séptima sea ajustado a lo previsto en la referida norma y demás normas concordantes y complementarias, o se profiera sentencia que resuelva de fondo el objeto del litigio planteado. Lo aquí señalado vale para el caso en que se disponga la apertura de las licitaciones para los demás tramos a contratar referidos en dicho Corredor.

De otra parte, en lo que concierne al argumento sobre la falta de participación incidente en la estructuración del proyecto, de conformidad con la información allegada por las entidades demandadas, está acreditado que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 105 del "PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS DEL DISTRITO CAPITAL 2020-2024" aprobado a través del Acuerdo Distrital No. 761 de 2020, se formuló e implementó todo un programa de divulgación, socialización y discusión con la comunidad, y que fue materializado a través de expedición de documentos y la realización de talleres, reuniones, foros entre otros, que permitió que la comunidad manifestara sus inquietudes u observaciones.

Sobre este tema es importante recordar que en dicha norma no quedó señalada de manera imperativa o condicional que la formulación del proyecto debía contar con la aceptación total por parte de la ciudadanía, sino que debía diseñarse con su participación. Mandato legal que fue cumplido por las entidades demandadas, quienes incluyeron varios aspectos indicados por la comunidad, como la utilización preferencial del uso y goce del espacio público por parte de los peatones y bici-usuarios, así como la reducción de la contaminación ambiental.

### **3) El proyecto de Corredor Verde no se encuentra armonizado con el Plan Parcial El Pedregal**

Respecto del Plan Parcial El Pedregal y su modificación mediante el Decreto Distrital No. 315 de 2023, es pertinente señalar que, al revisar el fundamento fáctico y jurídico de dicho acto administrativo, se concluye que, contrario a lo manifestado por el actor popular, dicha modificación tuvo varias causas, entre ellas, el proyecto del Corredor Verde por la carrera séptima contenido en la Licitación No. IDU-LP-DG-003-2023. En tal virtud, quedó desvirtuada la falta de integración del referido Plan Parcial con el proyecto de Corredor Verde propuesto por la Alcaldía Mayor de Bogotá y materializado por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

Así mismo, es de anotar que el actor popular se limitó a realizar una serie de señalamientos relacionados con el promotor del proyecto "AMERICA CENTRO MUNDIAL DE NEGOCIOS" aprobado como consecuencia de la implementación del Plan Parcial en cita, en relación con su falta de capacidad financiera y la inconveniencia de la compensación económica de las obras correspondientes a las cargas urbanísticas. Sin embargo, no allegó ninguna prueba siquiera sumaria de lo referido, como tampoco de su incidencia negativa en el proceso de licitación referido o de la vulneración del derecho colectivo a la moralidad pública y/o el goce del espacio público.

Igualmente, es preciso señalar que el Decreto Distrital No. 315 de 2023, respecto del cual se solicita la suspensión provisional es una norma frente a la cual no se decreta la ilegalidad, razón por la cual, lo allí dispuesto hasta este momento, es de obligatorio cumplimiento. En ese orden de ideas, dado que el actor popular no cumplió con la carga de la prueba referida, la medida cautelar solicitada de suspensión de los efectos del Decreto Distrital 315 de 202, no será decretada.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo de Bogotá, Sección Tercera,**

## RESUELVE

**PRIMERO: DECRETAR** la medida cautelar solicitada por los señores Diego Escallón Arango y Juan Esteban Matallana, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-, **SUSPENDER** el proceso Licitatorio No. IDU-LP-DG-003-2023, hasta tanto el proyecto del Corredor Verde por la carrera séptima sea ajustado y eliminado de su diseño la construcción de troncales para la implementación de un sistema de transporte público masivo, o se profiera sentencia que resuelva de fondo el objeto del litigio planteado.

Lo aquí señalado aplica también para la apertura de las licitaciones para los demás tramos a contratar respecto de dicho Corredor Verde.

**TERCERO: NEGAR** la medida cautelar solicitada respecto de la suspensión provisional del Decreto Distrital No. 315 de 2023, por las razones expuestas.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **INGRESAR** el expediente al Despacho para continuar con el trámite que en derecho corresponda

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO**  
**JUEZ**

GVLQ

Firmado Por:  
Jose Ignacio Manrique Niño  
Juez  
Juzgado Administrativo  
035  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b4539614f53f44260c36b768bcf0419680d6fe681768daca4d3d9d7bf33c69cf**

Documento generado en 25/10/2023 08:55:10 PM

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