



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA
LISTADO DE ESTADO

ESTADO No. 92

Fecha (dd/mm/aaaa): 11/09/2019

DIAS PARA ESTADO: 1 Página: 1

No Proceso	Clase de Proceso	Demandante	Demandado	Descripción Actuación	Fecha Auto	Cuaderno	Folios
68001 33 33 013 2019 00059 00	Acción Popular	OMAR ALFONSO MALDONADO OCHOA	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA- AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	Auto decreta medida cautelar SUSPENDIENDO LAS OBRAS ADELANTADAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CICLOINFRAESTRUCTURA EN LA CIUDAD DE BUCARAMANGA	10/09/2019		

DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ART. 201 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y PARA A LAS PARTES DE LAS ANTERIORES DECISIONES, EN LA FECHA 11/09/2019 (doce días) A LA HORA DE LAS 8 A.M., PRESENTE SE FIJA EL ESTADO POR EL TERMINO LEGAL DE UN DIA SE DESFIJA EN LA MISMA A LAS 4:00 P.M.

JOSE JORGE BRACHO DAZA
SECRETARIO





JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

AUTO QUE DECRETA MEDIDA CAUTELAR

Bucaramanga, diez (10) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

ACCIÓN:

POPULAR.

ACCIONANTE:

OMAR ALFONSO MALDONADO OCHOA con cédula 79.625.788, en su calidad de Personero Municipal de Bucaramanga

ACCIONADOS:

-MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
-AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

TERCEROS VINCULADOS:

-ONU HABITAT POR UN MEJOR FUTURO URBANO

-UNION TEMPORAL BUCARAMANGA 003

-CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS

-INTERPRO S.A.S

-CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

EXPEDIENTE:

680013333013-2019-00059-00

ASUNTO:

SUSPENSIÓN DE OBRAS ADELANTADAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE CICLOINFRAESTRUCTURA EN LA CIUDAD DE BUCARAMANGA, COMO MEDIDA CAUTELAR, PARA LA PROTECCIÓN INMEDIATA DEL DERECHO COLECTIVO AL DESARROLLO ORDENADO DEL TERRITORIO.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, procede el Despacho a decidir la medida cautelar solicitada por el señor Personero de Bucaramanga.

I. ANTECEDENTES

A. La solicitud de medida cautelar.

(Fls. 1 a 31)

El Personero de Bucaramanga instaura acción popular con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, ii) a la defensa del patrimonio público, iii) a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos

respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y iv) a la seguridad vial¹, los cuales considera vulnerados con ocasión del proyecto de infraestructura vial denominado "CONSTRUCCIÓN DE CICLO-INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA" objeto de los contratos de obra pública Nos. 161 y 162 del 13 de mayo de 2019 celebrados entre el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y los vinculados UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003 y CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS, y cuya adjudicación se hizo mediante Resolución No. 050 del 26 de abril de 2019, dentro del proceso de licitación pública SI-LP-003-2019.

Considera el señor Personero que el proyecto de cicloinfraestructura que se pretende implementar en diferentes zonas viales de la ciudad, viola los derechos colectivos atrás enunciados, porque:

1. Desconoce las disposiciones del POTB. Explica que en el artículo 131 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga 2014 - 2017 adoptado por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 011 de 2014, se especificaron los siguientes corredores viales de la ciudad en los que se habilita la construcción de las ciclorrutas:

Tabla 1.

CORREDORES VIALES CON CICLORRUTA SEGÚN POTB									
No.	Corredor	Desde	Hasta	Longitud	No.	Corredor	Desde	Hasta	Longitud
1	Av. Búcaros	calle 61	64	368,6	21	Calle 64	17	17E	242,2
2	Calle 54	Av. Búcaros	Calle 61	106,7	22	Calle 65	2	25	1246,5
3	Av. Estudiantes	57	K. 9	377,3	23	Calle 70	27	43	790,7
4	Av. Guayacanes	1	3	301,1	24	Calle 89	25	27	317,8
5	Av. Rosita	15	32	1627	25	Calle 9	15	27	1278,3
6	Av. Samanes	3	3	352,5	26	Calle 99	20	27	476,1
7	B. Santander	15	23	1097,8	27	Calle 105	27	20	1553,1
8	Calle 10	27	30	253,2	28	Calle Real	5	7	287
9	Calle 14	24	25	93	29	K. 11	20	104	1866,4
10	Calle 23	11	15	363,2	30	K. 12	12	1	562
11	Calle 31	11	26	1335,7	31	K. 15	9	12	217,4
12	Calle 32	26	31	556,2	32	K. 15	50	52	280,2
13	Calle 33	31	34	297,4	33	K. 21B	111	117	323,3
14	Calle 40	27	32	501,6	34	K. 25	9	104	929,4
15	Calle 52	29	37	700,8	35	K. 27	9	70	216,9
16	Calle 53	17	29	735,2	36	K. 30	10	14	305,1
17	Calle 55	8 Occ.	14	829,4	37	K. 31	14	36	1303,6
18	Calle 59	7	7	219,3	38	K. 34	33	52	1349,5
19	Calle 61	Calle 64	17	388	39	K. 37	52	55	271,7
20	Calle 63	1	5	273,2					

¹ Este derecho no se invoca expresamente, pero se infiere de los argumentos de la demanda.

Indica que, no obstante lo anterior, el Municipio de Bucaramanga, desconociendo el carácter vinculante de la referida norma, licitó y celebró dos contratos de obra pública para la construcción de las ciclorrutas en tramos viales distintos a los allí señalados, lo cual, en su criterio, constituye una "modificación del POT, sin el lleno de los requisitos legales y desconociendo los principios de planeación, coordinación y armonización que deben regir las actuaciones de quienes administran los bienes de uso público..."². Los corredores objeto de la contratación fueron los siguientes:

Tabla 2.

CORREDORES VIALES LICITADOS PARA CLICLORRUTA	
Corredor	Tramo vial
1	Calle 9 entre carreras 15 y 27
2	Carrera 21 entre calles 5 y 56
4	Bulevar Santander. Carreras 15 y 28 de la Comuna 3 Barrio San Francisco
5	Real de Minas. Se da inicio en la carrera 21 con calle 55 donde finaliza el corredor 2, bajando por la calle 55 hasta la calle de Los Estudiantes y sigue por la calle 59 hacia el oriente. Continúa por la avenida Los Samanes desde la calle 61 hasta la carrera 3, donde sigue hasta la comuna mutis, cruzando la carrera 2w y carrera 3w hacia la calle 56
6	Calle 33 entre Parque García Rovira y el Parque de los Niños
8	Calle 41 conectando a la avenida "La Rosita"
9	Carreras 35 y 35 A y calles 36 y 52
10	Barrio Aurora hasta el área aledaña a la Plaza Guarín: Calle 32 entre Carreras 33A y 38, y Calle 36 entre Carreras 33 y 30
12	Carrera 29 entre calle 41 y Avenida González Valencia

Destaca que si bien el proceso contractual se adelantó en debida forma, el cambio de trazados viales para la construcción de las ciclorrutas implicó modificaciones "significativas" al POT que debieron someterse al procedimiento previsto en el artículo 2.2.2.1.2.6.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio³ que permite la modificación excepcional de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, siempre que se adelanten los trámites de concertación, consulta ciudadana y aprobación ante el Concejo Municipal previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, lo que en este caso no ocurrió. Hace énfasis en que el POT, aprobado mediante acuerdo municipal, sólo puede ser modificado por una norma de igual jerarquía.

2. Violación del derecho de participación ciudadana. En línea con el anterior argumento, sostiene que la modificación de los trazados viales de las ciclorrutas debió estar precedida de un proceso de concertación y socialización con la comunidad de cada uno de los sectores a impactar, lo cual ha debido hacerse en la etapa de estudios de factibilidad y viabilidad del proyecto de ciclorrutas y no

² Fl. 2 Cuad. ppal.

³ DECRETO NÚMERO 1077 del 26 de MAYO DE 2015 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

hasta el 18 de junio de 2019, es decir, después de haber culminado la etapa contractual, cuando las sugerencias u objeciones de la comunidad no tendrían eficacia alguna. Todo ello, dice el señor Personero, implica *“un total desconocimiento de la participación ciudadana en los impactos reales que se pueden generar con las modificaciones viales a efectuar”*.

3. Afectación a la movilidad y seguridad vial. Agrega que el proyecto de cicloinfraestructura afecta de manera grave a los residentes, transeúntes y comerciantes de las zonas por donde fue trazado, debido a que recae sobre vías de dos carriles que se reducirán a uno, generando gran congestión vehicular; además de dificultades de acceso a clínicas, capillas, establecimientos de comercio, bancos y residencias que se ubican en dichos tramos.

Con base en lo anterior, el Personero solicita la *“suspensión provisional de los efectos [de la] (...) Resolución 050 del 26 de abril de 2019 por la cual el Municipio de Bucaramanga adjudicó a la Unión Temporal de Bucaramanga 003 y Consorcio Obras Ciclo Rutas LA CONSTRUCCIÓN DE CICLO-INFRAESTRUCTURA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA; con sus respectivas actas de inicio de contrato 161 y 162 del 13 de mayo de 2019 (...). De ser necesario en tiempo, se proceda a la inmediata suspensión de obras que se esté ejecutando para la adecuación de los tramos de cicloruta en el Municipio de Bucaramanga”*.

Sustenta la necesidad y urgencia de la medida en que la ejecución del proyecto se encuentra en marcha, lo que implica el rompimiento de la capa asfáltica de las vías demarcadas y la consecuente afectación de la movilidad de la ciudad.

C. Trámite procesal.

Mediante auto del 27 de junio de 2019⁴ se admitió la demanda y se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar a las entidades accionadas y vinculadas; decisión que no quedó en firme al ser recurrida por uno de los demandados. Posteriormente, mediante providencia del 8 de julio de 2019⁵ se vinculó al Concejo Municipal de Bucaramanga, corriéndosele traslado de la medida cautelar. Con auto del 5 de agosto de 2019 se resolvió negativamente el recurso de reposición interpuesto por INTERPRO S.A.S. contra el auto admisorio y se ordenó impartir trámite preferente al presente proceso. Durante este trámite se han pronunciado los demandados, los vinculados y diferentes ciudadanos, algunos coadyuvando la demanda y otros la tesis de los demandados. Sus intervenciones se sintetizan así:

⁴ Folios 114 a 116 del expediente.

⁵ Folios 134 a 135 del expediente.

1. Intervenciones de quienes coadyuvan la medida cautelar:

1.1. EI CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA (Fls. 156 a 159 Cuad. 2 M.C.), coadyuva la solicitud de medida cautelar pretendida por la Personería de Bucaramanga, argumentando que la misma cumple con los requisitos exigidos por el artículo 231 del CPACA para su decreto. Indica que el Municipio de Bucaramanga con ocasión del proyecto de movilidad vial, desplegó acciones que *de facto* modificaron el componente urbano sistema de movilidad urbana - subsistema de infraestructura vial urbana, contenido en el POT vigente, sin el lleno de los requisitos legales y desconociendo los principios de planeación, coordinación y armonización, lo cual, dice, resulta fácilmente demostrable con el cotejo que se haga del POT, el Plan de Tráfico (PMT) y los documentos de la licitación pública. Comenta que el POT fue aprobado y discutido por el Concejo de Bucaramanga y que si bien se podían efectuar modificaciones a la red de ciclorrutas trazadas en él, éstas debían realizarse atendiendo el ordenamiento jurídico, a través del Concejo de Bucaramanga, órgano competente para aprobar o modificar dicho plan, lo que no sucedió, desconociéndose de manera flagrante el Decreto No. 1077 de 2015, en el cual se compila lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. Expone que si no se suspenden los efectos de la Resolución 50 de 2019, así como de las respectivas actas de inicio de los contratos 161 y 162 del 13 de mayo de 2019, se estaría ante el inminente comienzo de las obras, con el rompimiento del concreto y de la capa asfáltica de los diferentes corredores viales, afectando la movilidad y dando paso a obras que se adjudicaron y contrataron como producto de un proyecto adelantado con violación a las normas que regulan la materia, escenario irreversible que traería consecuencias negativas para la ciudad y para los derechos de todos los ciudadanos.

1.2. INÉS PRADA DE MANTILLA (Fls. 36 a 37 Cuad. Ppal), manifiesta que la implementación de la ciclorruta por la carrera 31 con 48, cerca de su lugar de residencia, amenaza sus derechos fundamentales a la salud, vida y libre locomoción, como quiera que, debido a las múltiples enfermedades que la aquejan y a su avanzada edad (85 años), requiere desplazarse de manera continua en ambulancia a distintos centros médicos de la ciudad para recibir atención de urgencias, y con la disminución de la vía de dos carriles a uno, la ambulancia no llegaría a tiempo cuando sea requerida. Advierte que el proyecto de cicloinfraestructura nunca se socializó, ni tuvo en cuenta que conforme al artículo 132 del POT no se podía intervenir la carrera 31 por tratarse de una arteria vial

secundaria. Comenta que elevó petición a la Alcaldía de Bucaramanga con el fin de obtener información sobre el proyecto de las ciclorrutas y su planeación, sin que obtuviera respuesta. Señala que en la zona donde reside existe una demarcación para la construcción de la ciclorruta que no respeta los pasos peatonales de las esquinas de cada cuadra, pues sobre los vados que permiten el tránsito de peatones se dibujó una línea que indica construcción de separador entre la ciclorruta y la calzada vehicular. Sostiene que la carrera 31 entre calles 48 y 52 es una vía con alto flujo vehicular, que sirve de afluente frecuente de ambulancias pues conecta tres clínicas muy importantes de la ciudad, como son la Clínica Chicamocha, la Clínica Bucaramanga y la Clínica Metropolitana, por lo que la intervención de la vía con una ciclorruta generaría graves consecuencias para las personas que requieran el traslado en ambulancia.

1.3. LUZ MARINA DE PRADA (Fl. 50 Cuad. Med.), asegura que el proyecto de cicloinfraestructura no le fue socializado pese a que su residencia y lugar de actividad comercial está ubicado en la calle 40 No. 31-06 por donde pasará una ciclorruta. Considera afectados sus derechos fundamentales al trabajo, vida y libre locomoción, puesto que el proyecto vial, en su criterio, reducirá sustancialmente los ingresos producto de su actividad comercial, única fuente de ingresos. Afirma que tampoco obtuvo respuesta de la Alcaldía cuando indagó sobre las particularidades del proyecto y que la demarcación del mismo en la zona donde reside tampoco respeta los pasos peatonales.

1.4. CIRO MIGUEL CABALLERO PICÓN (Fl. 126 Cuad. Med.), refiere que si bien las ciclorrutas son una necesidad para la ciudad, ello no justifica atentar contra la salud física y mental de las personas que residen en los sectores por donde será construida la red de ciclorrutas. Explica que al reducirse el corredor vial alternativo de las carreras 33 y 27, cuya movilidad es bastante concurrida, se suprime la opción de dar paso en un caso de urgencia o necesidad. Indica que las ciclorrutas deben ser mejor planeadas, pudiéndose utilizar para su construcción, la amplia zona de antejardín que existe en la ciudad.

1.5. La señora LAURA FERNANDA SAAVEDRA SOTO y otros⁶, mediante escritos visibles a folios 214 y 362 del cuaderno 3 de medidas cautelares, y

⁶ JUAN PABLO COLMENARES MENESES, ELIZABETH DUARTE REYES, LUISA FERNANDA ARDILA RODRÍGUEZ, DEICY ZULAY ROJAS ALBARRACÍN, DIEGO GUILLERMO VILLARREAL PEÑALOZA, ELIZABETH CASTILLO VILLABONA, JORGE ALBERTO SAAVEDRA LECOMTE, MARÍA TERESA SUAREZ SANTOYO, EMILIANO SILVA GUTIÉRREZ, DANILA BLANCO SALCEDO, HUGO MAURICIO OSPINA RAMÍREZ, ANA LEONOR ROJANO VERGARA, LEONOR VILLAMIZAR CANCELADO, GONZALO ARDILA HERNÁNDEZ, SUELY CAROLINA SILVA RAMOS, JOSÉ HUMBERTO BARBOSA SAFAR, ANA MARÍA XIMENA PINZÓN DÍAZ, ADRIANA MILENA CABALLERO LANDÍNEZ, INGRITH IBÁÑEZ TOVAR, NANCY PATRICIA RINCÓN LARROTA, LAURA NATALIA DUARTE SÁENZ, ANDRÉS FELIPE MANTILLA PINTO, CAROLINA HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, ANDREA MILENA PINTO SILVA, JULIO MARIO ESCOBAR RIVERA, GLADYS CARVAJAL CAMACHO, LILIA MERCEDES PÉREZ ORTEGA, JOSÉ MANUEL MEDINA MENDOZA, YOLANDA ARDILA HERRERA, SANDRA MILENA CÁRDENAS VICTORIA, JAVIER OMAR BARRETO PEDRAZA, SHARIN ELIANA UNA, JORGE ALBERTO FORERO GONZÁLEZ, FABIOLA ANDREA BADILLO LIZARAZO, FERNANDO VIEJO ABRANTE, ERIKA PIESCHACON MANASSE, ASTRID

JORGE ANDRÉS PEÑA MALAVER y NATHALIA RODRÍGUEZ DUARTE, mediante escrito visible a folio 176 del cuaderno principal, informan que sus hijos menores de edad son estudiantes del Jardín Infantil Montessori ubicado en la carrera 35 No. 44 - 59 de la ciudad de Bucaramanga, sector que ha sido demarcado para la implementación de una ciclorruta; sostienen que tal proyecto pone en riesgo la seguridad e integridad de sus hijos, porque el transporte escolar ya no puede recogerlos y dejarlos directamente en la puerta de la institución educativa, sino que ahora se les expone al peligro de realizar desplazamientos riesgosos esquivando los vehículos que transitan en el sector y a la inseguridad que representa la presencia de la población indigente.

Los mismos argumentos aduce la señora **LUZ MARINA QUIÑONES MERA**, Representante Legal del Jardín Infantil Montessori, en memorial que obra a folios 235 a 237 del cuaderno principal. Agrega que el proyecto de ciclorrutas afecta el servicio diario de transporte escolar para el ingreso y salida de la institución, puesto que no permite hacer uso del acceso directo que existe entre la calle y la bahía del predio donde funciona, hecho que, según las manifestaciones de algunos padres de familia, podría conllevar el retiro de sus hijos y el consecuente cierre del Jardín Montessori. Señala además que al reducirse la calzada vehicular de dos carriles a uno en el corredor 9 (área de influencia en el establecimiento educativo), se afecta la posibilidad de que se le pueda dar paso a un carro de bomberos o a una ambulancia en caso de emergencia. Indica que el tramo de la carrera 35 supera el 3% de inclinación, por lo que los ciclistas transitarían en bajada a velocidades iguales o superiores a 45 km/h, superando el límite de velocidad escolar del área que es de 30 km/h, lo que genera otro riesgo para los menores de edad que estudian en el jardín.

Otros padres de niños estudiantes del Jardín Montessori presentan escritos análogos visibles a folios 214 y 362 del cuaderno 3 de medidas.

1.6. Cientos de personas que suscriben el memorial visible a folios 303 a 323 del cuaderno 3 Ppal., cuyos anexos y firmas se encuentran a folios 324 del Cuad. 3 ppal., a 1053 del Cuad. 6 Ppal., siendo el primero en la lista el señor **ANDRES FELIPE CÁRDENAS** (Fl. 613 Cuad. 4 Ppal.), cuestionan que dentro de los estudios previos que sirvieron para la licitación de la obra de cicloinfraestructura no existe referencia alguna a la socialización y/o concertación de las obras a

YADIRA BARAJAS MÉNDEZ, MARÍA FERNANDA CARREÑO RODRÍGUEZ, OFIR MACÍAS CORZO, JHON FERNANDO ALVARADO VARGAS, SERGIO HERNANDO CARDOZO GUERRERO, MARISELA ROJAS PABÓN, GUSTAVO URIBE PALOMINO, MARIE ANDREA LOZANO MONTILLA, EDWARD LEONARDO TORRES VILLAMIZAR, YULETSY JANETH FRANCO GÓMEZ, LILIA MERCEDES PÉREZ ORTEGA y JOSÉ MANUEL MEDINA MENDOZA.

contratar con las comunidades afectadas, ni al Plan de Movilidad de Bucaramanga 2010-2030., ni se encuentra reseña alguna sobre la intervención social y la participación de la comunidad afectada por el proyecto dentro del análisis del riesgo de la contratación, vulnerándose con ello el principio de planeación. Refieren que en el numeral 4.12, programa 12 - movilidad en bicicletas del Plan de Movilidad Bucaramanga 2010-2030 se establece que para la implementación de las ciclorrutas, se requiere la formulación del Plan Maestro de Ciclorrutas del Área Urbana de Bucaramanga, sin que se haya elaborado dicho documento a la fecha, y sin que se pueda tener como tal, el documento denominado Estrategia de la Bicicleta elaborado en el marco del convenio de cooperación internacional No. 341 de 2017 con la ONU HÁBITAT, por cuanto el primero debe ser aprobado por el Concejo Municipal, mientras que el segundo es solo un insumo para la elaboración del Plan Maestro.

Indican que el Municipio de Bucaramanga no tuvo en cuenta las disposiciones del Plan de Movilidad 2010-2030, el cual señala que el Transporte debe basarse en 3 pilares fundamentales: económico, ambiental y social, armonizados y sostenibles con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos, pues no se tuvieron en cuenta los aspectos económicos y sociales para la construcción de la ciclorruta.

Exponen que existió una falta de planeación en la elaboración del plan de Manejo de Tráfico, el cual se expidió con posterioridad a la iniciación del procedimiento contractual, además que los corredores trazados para la cicloinfraestructura distan de los enlistados en el artículo 131 del POT de Bucaramanga, por lo que dicha modificación o ajuste debió realizarse conforme lo disponen el Decreto 1077 de 2015, sin que ello hubiera ocurrido, resultando evidentes las mutaciones realizadas a *motu proprio* por la administración municipal.

Afirman que es tan notoria la falta de planeación e improvisación en la puesta en marcha del proyecto de las ciclorrutas, que incluso dentro del documento denominado "*Estrategia de la Bicicleta*" en su página 71, se dispone que para poder ejecutar las acciones pertinentes con respecto a la ciclorruta, se debía modificar el POT o el Plan Maestro de Movilidad que, reitera, a la fecha no existe.

Comentan que por la falta de elaboración y aprobación de un plan maestro de ciclorrutas en Bucaramanga, no existió concertación con la comunidad en la implementación del proyecto, pues muchos afectados se enteraron de la existencia del mismo al momento de la instalación de las primeras señalizaciones

por parte de los contratistas y la socialización referida por el Municipio de Bucaramanga se dio con el proceso contractual.

Advierten que el Municipio de Bucaramanga confunde el documento denominado “Estrategia de la Bicicleta”, adoptado como hecho metropolitano en el Acuerdo Metropolitano 010 de 2018, con el Plan Maestro de Ciclorrutas, sin que el Área Metropolitana de Bucaramanga pueda arrogarse las funciones del Concejo Municipal de Bucaramanga, única corporación legitimada legal y políticamente para la aprobación de un Plan Maestro.

Señalan que de la lectura del artículo 131 del POT de Bucaramanga se colige la obligatoriedad de adoptar el Plan Maestro de Ciclorrutas para que con éste se realicen las respectivas modificaciones a la red indicativa establecida en el POT, en tanto que la norma señala que la red indicativa de ciclorrutas “*podrá ajustarse con fundamento en el Plan que se desarrolle para el efecto*”.

Destacan que dos trazados del corredor 10 (de la carrera 30 entre calles 14 a 36 y calles 40 a 42) se encuentran sobre una arteria vial secundaria, lo cual se encuentra expresamente prohibido en el POT; así mismo, reseñan que el trazado actual de la ciclorruta es inconveniente, toda vez que se ha dispuesto en lugares con centro médicos o colegios en los que no existen parqueaderos públicos, por lo que se impide un fácil ingreso y salida a dichos establecimientos, poniendo en riesgo los derechos de personas que requieran atención médica de urgencia, así como de los menores de edad que asisten a los colegios

1.7. Un grupo de vendedores informales estacionarios ubicados en el sector que corresponde a la entrada principal de las Unidades Tecnológicas de Santander en la avenida los Estudiantes Diagonal 14 de Bucaramanga, mediante escrito visible a folios 303 a 323 del cuaderno 3 de medidas, señalan que el programa “*La Bicicleta como medio de transporte*” reconoce la necesidad de modificar el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- con el fin de implementar la ciclo-infraestructura, y así ajustarlo a los Planes Maestros de Movilidad, por lo que, de no existir copia del documento y/o acto administrativo que adopte dicha modificación, quedaría evidenciada la vulneración del debido proceso administrativo por la no aplicación de las normas urbanísticas que son de orden público. Indican que actualmente, con el consentimiento de la Administración, desarrollan una actividad comercial informal en área colindante a la entrada de las Unidades Tecnológicas de Santander –oferta alimentaria a la comunidad estudiantil- que no se desarrolla en la vía pública o peatonal, y no interrumpen el tránsito vehicular ni peatonal, y que,

por ende, si la administración pretende desarrollar la ciclorruta por el sector donde se encuentran ubicados sus puestos de trabajo y con ello desplazarlos del espacio actualmente ocupado, se les debe garantizar el derecho a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo (tal y como lo dispone la Ley 1988 de 2019) a través de la implementación de procesos de socialización, hecho que nunca acaeció.

1.8. LA PERSONERÍA DE BUCARAMANGA, en memoriales visibles a folios 129 a 132 del cuaderno 1 de medidas cautelares y a folios 1 a 202 de cuaderno 3 de medidas, este último acompañado de un documento titulado "*observaciones sobre ciclo infraestructura en el Municipio de Bucaramanga y propuesta afectados*" suscrito por 2300 personas aproximadamente, insiste en los argumentos de la demanda, y adiciona los siguientes, para demostrar la falta de planeación del proyecto de cicloinfraestructura: i) se pretende implementar un sistema de movilidad propio de ciudades que cuentan con vías de 5 o más carriles, en una ciudad que cuenta con solo 2 carriles para tránsito vehicular, uno de los cuales será dispuesto para la red de ciclorrutas, lo cual traerá mayor congestión vehicular, afectándose ostensible a la ciudadanía propietaria de vehículos, quienes deberán soportar más tiempo en los trancones y trayectos mucho más largos para evitarlos; así mismo, se afectará a los peatones, quienes tendrán que realizar recorridos más extensos para ingresar a sus viviendas, negocios, centros de salud, etc., lo que acarrea mayor impacto en aquellas personas que presentan una condición especial por razones de edad, salud o capacidad cognitiva, ii) Se expone a los bicusuarios a un peligro latente, al tener que pasar de un carril a otro en ciertas zonas de la ciudad debido a que el trazado no fue sobre el mismo carril, iii) No se dispusieron estrategias ni normas ni inversión pública en materia de pedagogía para racionalizar el uso del automóvil y promover la bicicleta, iv) existe la necesidad de hacer mejoras en andenes que permitan la consolidación de la pirámide de movilidad sostenible a partir de autopistas para los peatones; v) La estrategia "*La bicicleta como medio de transporte*" está enfocada únicamente en satisfacer las necesidades de los bicusuarios y omite el estudio sobre los impactos sociales y económicos a comerciantes, industriales, residentes, transportadores y prestadores de servicios ubicados en la zona de influencia directa del proyecto; vi) El proyecto de la cicloinfraestructura no está concebido como un desafío a una ciudad sostenible, sino hacia la profundización del caos y la mala inversión de recursos públicos, toda vez que algunas vías son unidireccionales para vehículos y sería bidireccionales para bicicletas, lo que afectaría el cruce en las zonas semaforizadas; el transporte escolar de niños y niñas se vería afectado pues existen establecimientos educativos sobre la zona de

influencia directa del proyecto, y existen edificaciones antiguas que no permiten recoger niños al interior del establecimiento educativo, lo que pone en riesgo su seguridad; en las vías que quedan reducidas a un carril se va a dificultar la atención de emergencias, el margen de maniobra para el adelantamiento, el cargue y descargue de bienes para el comercio, el arreglo del alumbrado público (por el vehículo que debe parquear para efectuar el arreglo), la construcción de edificaciones cuando se requiera el servicio del mezclador de cemento, el plan de seguridad para el servicio del transporte de valores a entidades bancarias, si no hay posibilidad de adelantamiento.

2. Intervenciones de quienes se oponen a la medida cautelar:

2.1. EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA (folios 14 a 20 Cuad. Medidas) y **EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA** (Fls. 51 a 57 Cuad. Medidas), se oponen a la medida cautelar argumentando no estar acreditados los requisitos que para su procedencia exige el artículo 231 del CPACA, puesto que, de un lado, no se demuestra la violación de normas superiores con la expedición de los actos administrativos cuestionados en la demanda, los cuales gozan de presunción de legalidad, y de otro, tampoco se prueba un perjuicio irremediable que haga necesaria la medida.

Exponen que la identificación de los corredores viales por donde se construirá la red de ciclorrutas de Bucaramanga se hizo en el marco de una estrategia de movilidad denominada "*La bicicleta como medio de transporte: Estrategia 2019 - 2030 para Bucaramanga y su Área Metropolitana*" formulada en el año 2018 en alianza con la ONU - Hábitat y el Área Metropolitana de Bucaramanga, y adoptada como hecho metropolitano mediante Acuerdo Metropolitano No. 10 del 11 de diciembre de 2018, la cual contó con metodologías participativas y fue ampliamente socializada y difundida por diferentes medios, incluyendo las redes sociales; todo ello conforme a parámetros de planificación urbana y participación avalados por la agencia de las Naciones Unidas. Enuncian las diferentes actividades desarrolladas para la socialización del proyecto⁷ así como los grupos de interés que fueron convocados⁸.

Señalan que la referida estrategia de movilidad hace parte de los compromisos que la administración actual adquirió en el Plan de Desarrollo Municipal "*Gobierno*

⁷ Talleres y sondeos desde marzo de 2018; publicación del proyecto en la página web de la entidad desde septiembre de 2018, envío físico del documento que contiene la estrategia a Fundación Cardiovascular, Comfenalco, Freskaleche, Telebucaramanga, Comisión Regional de Competitividad, Centro de Liderazgo y Gestión, Asociación Nacional de Cafetero, FENAVI, COLTECO, entre otras empresas.

⁸ Mujeres "bicibles", Ciclaramanga, Delabici, Nikeparking, Bici40, UPBici, OnlyBike, Bici-amigos Bucaramanga, Bicidiversa, UIS, UNAB, Universidad Santo Tomás, UPB, Universidad Antonio Nariño, UTS, Universidad Abierta y a Distancia, Cámara de Comercio de Bucaramanga, Fenalco Sder, ANDI Santander, almacenes de bicicletas.

de los Ciudadanos y las Ciudadanas 2016 - 2019”, adoptado por Acuerdo Municipal 006 del 13 de junio de 2016, la cual comprende múltiples componentes adicionales a la obra civil, como educación, comunicación, integración con Metrolínea, seguridad vial y personal, entre otros componentes, fijando metas e indicadores a corto, mediano y largo plazo.

Indican que dentro de las actividades de participación ciudadana, y con el fin de identificar las necesidades de conexión de los actuales ciclistas de la ciudad, y establecer la selección de corredores con mayor potencial de uso para la red de 20 km a construir, se utilizó una aplicación móvil llamada Biko, la cual permite identificar los trayectos y puntos de origen y destino de las personas que se movilizan en bicicleta, así como los corredores viales más usados por los ciclistas; e incluso se realizó el concurso “Bucaramanga Pedalea” en abril de 2018 para premiar con una bicicleta nueva al ciudadano que más kilómetros recorriera según el registro de la aplicación móvil antes mencionada.

Con base en lo anterior, aseguran que la estrategia “La Bicicleta” no fue producto de la improvisación, sino de una ardua planificación apoyada por un organismo internacional, con el fin de volver a Bucaramanga una ciudad más incluyente y sostenible.

En cuanto al desconocimiento de las disposiciones del POT, sostienen que éste *“no impone que las ciclorrutas deban ser construidas en determinado lugar, sino que brinda unos lineamientos generales y dichos trazados pueden ser modificados de acuerdo a la necesidad que se presente”*, tal como se desprende de su artículo 131 que *“determina claramente que es un listado indicativo de corredores viales que pueden contener ciclorrutas con el fin de priorizar su diseño y construcción y faculta que se podrán ajustar con el plan que se desarrolle para ello”*. Agrega que la estrategia respeta las indicaciones y prohibiciones del artículo 132 del POT, ya que en ningún momento se intervendrán vías arterias primarias o secundarias de la ciudad.

Frente a los reparos que se les hace en punto a la concertación y socialización del proyecto, señalan que la estrategia fue socializada con 2.369 residentes de los sectores por donde se trazaría la nueva infraestructura, y que la Dirección de Tránsito a través de la Oficina de la Bicicleta, realizó diversos seminarios y talleres con el fin de incentivar el uso de este medio alternativo de transporte desde septiembre de 2018 hasta la fecha, y no sólo desde el mes de junio de 2019 como se dice en la demanda.

2.2. INTERPRO S.A.S. (folios 114 a 119 Cuad. Medidas), en su condición de interventor de los contratos 161 y 162 de 2019, sostiene que la parte actora no acreditó el perjuicio irremediable para la procedencia de la medida cautelar y que lo afirmado por este no son más que apreciaciones subjetivas. Señala que el rompimiento de la malla vial no configura *ipso facto* un perjuicio irremediable, toda vez que ello se ejecuta en el marco de los mencionados contratos, los cuales fueron adjudicados cumpliéndose a cabalidad el trámite contractual desde la fase de pliegos hasta la adjudicación y celebración de los contratos de obra, conforme las leyes que lo regulan, y como parte de un proyecto de infraestructura que cuenta con los estudios y diseños respectivos realizados por ONU HÁBITAT, concretamente el Plan de Manejo de Tránsito General (PMT), sin que sea factible estudiar en sede de acción popular la legalidad del procedimiento de contratación. Considera que lo adecuado es demandar en nulidad simple las supuestas modificaciones al Plan de Ordenamiento Territorial, lo que en todo caso no está probado.

2.3. LA UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003 (Fls. 208 a 215 Cuad. 3 Medidas Cautelares), contratista de la obra, argumenta que la parte accionante no allega prueba siquiera sumaria que permita concluir que resulta más gravoso negar la medida que decretarla, ni presenta argumentos que demuestren el perjuicio irremediable a los derechos colectivos. Asegura que en el presente caso no se efectuó una modificación al POT y que la obra contratada no debía ser socializada ante el Concejo Municipal puesto que no existe norma que contenga dicha obligación; que las apreciaciones respecto de la disminución del valor de las propiedades de la zona afectada por la cicloruta son subjetivas, al igual que el presunto caos que se generaría en la movilidad, dado que bajo esa línea de pensamiento no se podrían hacer alcantarillas, ampliar redes de acueducto, construir reductores de velocidad, o cualquier tipo de obra que implique la intervención de la vía.

2.4. EL CONSORCIO OBRAS CICLORUTA (Fls. 193 a 196 Cuad. Ppal. 1), sostiene que la medida cautelar resulta innecesaria puesto que tiene por objeto la suspensión provisional de los efectos del acto de adjudicación de unos contratos de obra pública, lo que carece de sentido como quiera que la fuerza ejecutoria del acto se agotó con la suscripción o perfeccionamiento del contrato, tal como se desprende del artículo 41 de la Ley 80/93; esto, agrega, porque el efecto principal del mencionado acto es el de aceptar la propuesta u oferta presentada por alguno

de los participantes en un proceso de selección, y se obliga a suscribir con este el contrato proyectado, descartando a los demás oferentes y a las demás propuestas. Comenta que la suspensión de las obras contratadas le acarrearán un perjuicio, pues elevará los costos administrativos y repercutirá en los precios, generando un desequilibrio económico y financiero del contrato por una situación no imputable al contratista.

2.5. JORGE EDGAR FLÓREZ HERRERA (Fls. 156 a 170 Cuad. Ppal.), considera no existir vulneración a los derechos colectivos invocados en la demanda, porque el Municipio, al diseñar el proyecto de cicloinfraestructura, no sólo tuvo en cuenta los lineamientos del POT actual sino también generó mesas de trabajo con la ciudadanía para plantear y concretar las vías por donde se debería construir las ciclorrutas. Refiere que los corredores de ciclorruta se diseñaron en vías diferentes a las arterias primarias y secundarias. Explica que los lineamientos del POT son indicativos porque sería un estudio técnico y riguroso el que tendría que analizar las condiciones de las vías y las necesidades de los usuarios para definir de acuerdo al contexto por donde debe establecerse la ciclorruta. Destaca la importancia de la bicicleta como un medio de transporte alternativo que ha sido implementado en diferentes ciudades de Colombia y de otros países, para mejorar la movilidad y la calidad del aire, y mitigar los costos sociales, económicos y ambientales que genera el uso irracional de los medios de transporte convencionales. Pone de presente que el proyecto cuenta con el apoyo mayoritario en los sondeos de opinión que se hicieron en diferentes redes sociales y relaciona con registros fotográficos diferentes eventos realizados para la socialización del proyecto.

2.6. DIEGO JAVIER TORRES LIZCANO (Fl. 1 a 2 y 8 Cuad. Med. 1), sostiene que conforme al artículo 131 del POT, los corredores viales con cicloruta enlistados en dicha norma podían ser modificados con fundamento en el plan que para tal efecto fuera desarrollado, de manera que el Alcalde se encontraba facultado para modificar el trazado teniendo en cuenta criterios tales como la anchura de la calzada, el flujo vehicular, entre otros. Expone que el nuevo trazado respeta la prohibición prevista en el artículo 132 de la norma local, puesto que no se intervienen vías arterias primarias y secundarias. Aclara que en la calle 40 (Avenida La Rosita) el trazado preliminar de la cicloruta se hizo sobre la calzada de la vía sin afectar andenes, lo mismo que en el tramo de la carrera 30 entre calles 35 a 36. Advierte que el Personero no propuso una alternativa razonable al trazado de la ciclorruta, y aclara que no podrían afectarse otras calles o vías sobre

las cuales no se disponga de un estudio técnico. Señala que la red de ciclorutas tiene fundamento legal porque está basada en los artículos 131 y 132 del Plan de Ordenamiento Territorial 2014-2027, y que la parte accionante no presenta prueba de la afectación al espacio público, ni demuestra cómo una red destinada a mejorar la movilidad de la ciudad afecta la calzada de las vías. Finalmente sostiene que los vecinos de la red de ciclorutas se verán favorecidos por la reducción de la emisión de gases que producen los vehículos.

2.7. MARGARITA PÉREZ DE DELGADO (Fls. 12 a 13 Cuad. Med. Caut.), considera que la red de ciclorutas traerá beneficios a la ciudad porque reducirá la emisión de gases contaminantes y despejará la calzada de los vehículos que suelen parquear en el lugar, invadiendo el espacio público. Aclara que el verdadero obstáculo que ocasiona la reducción del carril en muchas vías de la ciudad es causado por este parqueo no permitido y desorganizado que imposibilita el tráfico.

2.8. CAMILO ANDRÉS GUERRA MAYORGA (folios 26 a 27 Cuad. Med. Caut.), sostiene que los cargos de vulneración alegados en la demanda se basan en una falacia de generalización apresurada, toda vez que no se tiene en cuenta el grupo de biciusuarios que sería beneficiado con la obra de cicloinfraestructura, quienes también tienen derecho al goce del espacio público, como es su caso. Asegura que el mencionado proyecto no contradice los artículos 131 y 132 del POT, toda vez que las normas habilitan al Municipio de Bucaramanga para ajustar la red indicativa del trazado de la cicloruta. Advierte que suspender el contrato estatal adjudicado para la construcción de la cicloruta significaría un grave detrimento a los recursos públicos del municipio, por lo que la medida provisional pretendida generaría mayores perjuicios al derecho colectivo que se pretende proteger. Explica que al no existir estudios técnicos ni jurídicos alternativos para la construcción de la cicloinfraestructura, la medida cautelar significaría en la práctica el "*entierro total del proyecto*", en detrimento de los derechos colectivos de la ciudadanía.

2.9. Cientos de personas en memoriales visibles a folios 207 a 213 del Cuad. 2 Ppal., cuya lista de firmas es encabezada por LUZ ESPERANZA BERNAL; a folios 214, 218 a 234, cuya lista de firmas es encabezada por LUIS A. MELÓN G.; a folios 261 a 288 Cuad. 2 Ppal., cuya lista de firmas es encabezada por JEAN NOEL GERAUD VALENTÍN, y a folio 289 a 591 Cuad. 2 Ppal., cuya lista de firmas es encabezada por JUAN JOSÉ RIVEROS, afirman estar de acuerdo con la implementación de las ciclorutas como quiera que se trata de una forma de

inclusión para todos los sectores de la comunidad, especialmente para las personas con menores ingresos quienes no cuentan con automotor.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155.10 del CPACA⁹, este Despacho es competente para conocer del presente asunto, por tratarse de una acción popular interpuesta contra autoridades públicas del nivel municipal y departamental¹⁰.

B. El Problema Jurídico y la tesis del Despacho.

Con base en los antecedentes, el Despacho plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

¿Se encuentran acreditados los requisitos previstos en el art. 231 de la Ley 1437 de 2011 para para ordenar, como medida cautelar, la suspensión de las obras civiles que se vienen adelantando en la ciudad de Bucaramanga para la construcción de la cicloinfraestructura objeto de los contratos de obra pública Nos. 161 y 162 celebrados el 13 de mayo de 2019 por el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, el primero, con la UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003 y, el segundo, con el CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS?

Tesis: Si.

Fundamento jurídico: La obra de cicloinfraestructura objeto de los mencionados contratos infringe las normas urbanísticas previstas en los artículos 119, 131 y 132 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, como quiera que: i) fue trazada sobre corredores viales diferentes a los previstos en el listado indicativo del artículo 131, sin haberse adoptado los instrumentos de planeamiento urbanístico que el artículo 452 prevé para realizar tal modificación, esto es, el ajuste del Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga y, por disposición de este último, el Plan Maestro de Ciclorrutas; ii) sus especificaciones técnicas, relacionadas con el diseño o tipología de ciclorrutas, ubicación, sentido vial y medidas, desconocen los estándares mínimos fijados en los artículos 119 y 132 para el diseño y construcción de ciclorrutas en la ciudad de Bucaramanga, y iii) la administración municipal no ha garantizado de manera plena la participación

⁹ ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.

¹⁰ Para efectos del control judicial, el artículo 33 de la Ley 1625 de 2013 sitúa las áreas metropolitanas en el nivel departamental.

ciudadana en la actividad urbanística que viene adelantando, al no responder las peticiones formuladas por algunos ciudadanos que se consideran afectados con el proyecto, desconociendo lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997.

Lo anterior constituye una clara violación del derecho colectivo de la comunidad bumanguesa al desarrollo ordenado de su territorio, consagrado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, en virtud del cual, las acciones de planeación para la construcción de una obra de infraestructura vial en la ciudad, incluyendo los estudios previos del proceso de selección para la contratación de la obra, deben ajustarse a los parámetros fijados en el Plan de Ordenamiento Territorial para el diseño y construcción de dicha obra, puesto que se trata del principal instrumento de planificación y gestión urbanística de la ciudad, con el cual se asegura un desarrollo ordenado del territorio, así como el bienestar integral de la comunidad. La infracción al POT implica un daño grave, actual e irremediable al mencionado derecho colectivo, que de no conjurarse en forma inmediata, acarrearía consecuencias nefastas para el patrimonio público, ante el eventual desmonte de la obra, cuyo valor asciende a \$13.239'423.934,17, y la construcción de una nueva red de ciclorrutas que se ajuste a las normas urbanísticas de la ciudad.

En todo caso, en atención a lo dispuesto en el párrafo del artículo 230 del CPACA y ante la existencia de diversas alternativas para conjurar dicha vulneración, le corresponde a la administración municipal y no al juez de la acción popular, decidir las acciones concretas que adelantará para tal efecto, en ejercicio de la discrecionalidad que le dispensa el ordenamiento jurídico, y por ser quien se encuentra mejor posicionado para ello, desde el punto de vista técnico, de legitimidad democrática y de responsabilidad política.

A continuación se desarrollan los argumentos de la tesis del Despacho.

C. Marco jurídico

1. Los requisitos de la medida cautelar en la acción popular.

De conformidad con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, aplicable al trámite de las acciones populares por disposición del artículo 229 ibídem¹³, la procedencia de

¹³ El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 dispone que las normas sobre medidas cautelares dispuestas en dicha ley son aplicables a las acciones populares cuando sean de conocimiento de esta Jurisdicción, regla que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-284 de 2014. Para la Corte, esta disposición es constitucional porque "no infringe ninguno de los atributos constitucionales que los artículos 88, 89, 228 y 229 superiores les confieren a las acciones para la defensa de derechos colectivos" ello por cuanto: i. no reduce las medidas que puede decretar el juez, sino que las complementa; ii. el juez puede, en virtud suya, adoptar medidas cautelares de oficio o a petición de parte; iii. sin necesidad de prestar caución, por parte de quien las solicita; iv. si bien en general se prevé un espacio previo al decreto de la medida cautelar, dispuesto para darle traslado a la otra parte y para que esta pueda oponerse, se admite también la posibilidad de medidas de urgencia que pretermitan esa oportunidad; v. la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o

una medida cautelar está condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos: i) **El *fomus boni iuris*** o apariencia de buen derecho, esto es, que la demanda esté razonablemente fundada en derecho y que con ella se aporte prueba siquiera sumaria de la vulneración del derecho colectivo invocado¹⁴, ii) **El *periculum in mora*** o riesgo de que sobrevenga un daño mayor del que se expone en la demanda, que de no conjurarse, transforme en tardío el fallo definitivo, o el **"temor fundado"** de que el derecho se frustre o sufra menoscabo por el tiempo transcurrido en el proceso¹⁵. Para estructurar este requisito, según lo dispuesto en la norma citada, la parte actora debe probar que al no otorgarse la medida, o se causa un perjuicio irremediable, o los efectos de la sentencia resultarían nugatorios, y iii) **la afectación al interés público si no se decreta la medida**, esto es, que existan dentro del proceso pruebas y razones *"que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla"*¹⁶.

2. El alcance de la medida cautelar en la acción popular frente a la planeación, celebración y ejecución de contratos estatales, en el marco del Estado Constitucional y Social de Derecho.

Las medidas cautelares al interior de la acción popular están previstas para la protección inmediata y eficaz de los derechos colectivos, ante su vulneración o amenaza inminente¹⁷. A diferencia de lo que ocurre en los procesos ordinarios, en la acción popular el juez administrativo goza de un amplio margen de acción para decretar cualquier medida que estime pertinente con el fin de *"impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender hechos generadores de la amenaza a los*

súplica, según el caso, pero de concederse sería en el efecto devolutivo; v. estas medidas se aplicarían en tales procesos, pero cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, lo cual en esta materia responde a un principio de razón suficiente

¹⁴ Confluyen en esta exigencia los siguientes requisitos previstos en el Art. 231 de la Ley 1437/2011: 1) que la demanda esté razonablemente fundada; 2) que el demandante haya demostrado así fuere sumariamente ser titular de los derechos invocados 3) que el actor haya presentado "los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones" con los cuales se pueda concluir que resultaría más gravoso negar la medida que concederla. En cuanto al segundo requisito, relacionado con la prueba sumaria de la titularidad del derecho invocado, el Despacho considera que una lectura exegética de la norma en el marco de la acción popular resultaría carente de sentido, pues la titularidad de los derechos colectivos recae en la comunidad y la legitimidad activa para el ejercicio de esta acción la ostenta "toda persona". Es a partir de una interpretación teleológica que cobra sentido la norma: lo que busca tal exigencia es que la medida cautelar se decrete con base en prueba sumaria que lleve a concluir preliminarmente que existe un derecho colectivo conculcado, respecto del cual se busca cesar la vulneración, es decir, que la demanda no se basa en meras especulaciones.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-913/09

¹⁶ La literalidad de la norma exige que "el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla", lo cual supone la imposición de una carga probatoria y argumentativa a la parte demandante que no resulta coherente con el principio *iura novit curia* y las facultades oficiosas que tiene el juez dentro de la acción popular. Por ende, el Despacho hace una lectura teleológica y sistemática de la norma.

¹⁷ ARTICULO 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.

*derechos colectivos*¹⁸, sin estar sujeto a lo pedido por el actor popular²⁰ o a los límites que supone el listado taxativo de medidas cautelares previsto en la norma general²¹. En particular, puede ordenar la **inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño**, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando²⁵, **la ejecución de los actos necesarios para hacer cesar el daño**²⁶, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado²⁷ o la restitución de las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible²⁸; órdenes que la autoridad accionada debe cumplir dentro del término perentorio que aquel le señale²⁹.

Uno de los terrenos donde se manifiesta con mayor claridad la vastedad de los poderes del juez popular para conjurar de forma eficaz e inmediata una situación amenazante o violatoria de los derechos colectivos, es el de la actividad contractual del Estado. En efecto, aunque el juez de la acción popular no sea el competente para decidir sobre la nulidad de un acto administrativo o un contrato estatal³¹, y aunque existan escenarios judiciales previstos para estudiar su legalidad, si la vulneración de los derechos colectivos proviene de alguno de ellos, el juez puede "adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos", lo cual incluye la **suspensión inmediata de los efectos del acto o contrato**³².

¹⁸ Art. 15 *Ibidem*.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 2 diciembre de 2013, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, Rad. AP 760012331000 2005 02130 01. Según esta Corporación, el juez popular sólo está sometido a "la necesidad establecida en el proceso, pues la competencia del juez de la acción popular va más allá de lo pedido, si así lo requiere la protección del derecho constitucional vulnerado".

²¹ En este sentido, el Consejo de Estado ha señalado 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." Auto del 26 de abril de 2013, expediente núm. 2012-00614, consejera ponente María Elizabeth García González.

²⁵ Art. 25 citado.

²⁶ ARTICULO 25 citado.

²⁷ Art. 25 citado.

²⁸ ARTICULO 2o. ACCIONES POPULARES. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares 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

²⁹ 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

³¹ El ARTÍCULO 144 establece que "Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato". En cuanto a la vinculatoriedad de esta prohibición, el Despacho se limita a señalar que, en virtud del principio de seguridad jurídica, confianza legítima e igualdad, acata la sentencia C-644 de 2011 mediante la cual la Corte Constitucional declara la exequibilidad de la expresión "... sin que en uno u otro evento, pueda el juez, anular el acto o contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos", contenida en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. En dicha oportunidad, la corte consideró que la norma acusada se ajusta al ordenamiento superior porque: i) no vulnera el debido proceso judicial sino que lo fortalece. ii) No se desconoce el carácter principal y autónomo de las acciones populares, puesto que "Se trata de una medida legítima del órgano legislativo que busca armonizar la regulación legal de los distintos medios de control judicial de la administración al establecer que en este tipo de acciones no es procedente anular contratos o actos de la administración, en tanto que para ello están las acciones contencioso administrativas correspondientes, o medios de control, como los denomina la Ley 1437 de 2011 a partir de su artículo 135". iii) La acción popular no fue diseñada para decretar la anulación de actos administrativos ni de contratos, y, en todo caso, el juez en la acción popular puede inaplicar los actos administrativos y contratos estatales, o suspenderlos. iv) La norma tiene respaldo en "la potestad de configuración normativa que tiene el legislador, sin que por esta razón se desconozcan el acceso a la administración de justicia o el carácter principal de las acciones populares".

³² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 diciembre de 2013, ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, radicación AP 76001-23-31-000-2005-02130-01. Citada en la sentencia del 29 de agosto de 2014, C.P. STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO, Rad. 25000-23-24-000-2011-00032-01(AP), Actor: JUAN CARLOS ORTIZ CRISTANCHO, Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS.

Tal alcance deviene, no sólo del reconocimiento legislativo o positivización que en tal sentido se hizo en el artículo 144 del CPACA, sino también del carácter autónomo y prevalente que ostenta la acción popular, respecto de las acciones ordinarias contempladas para el control de la legalidad de la actividad de la administración, y del carácter normativo y jerarquía superior de la Constitución que consagró directamente este mecanismo judicial para asegurar la vigencia real de los derechos colectivos³⁴, propósito que no podría cumplirse si tal mecanismo careciera de eficacia para superar los hechos y demás situaciones potenciales o efectivamente generadores de la afectación de los derechos colectivos, que pudieran provenir de un acto o contrato estatal³⁵.

En este sentido, el Consejo de Estado, refiriéndose al derecho colectivo a la moralidad administrativa, ha señalado que *“la supremacía de las normas constitucionales exige, antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material (...) Así las cosas, aunque el constituyente confió el desarrollo de la acción popular a la ley, ésta no puede menos que otorgar al juez todas las facultades para asegurar sustancialmente la eficacia de los derechos colectivos protegidos constitucionalmente, de forma que pueda corregir las irregularidades que los lesionan, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados e incluso restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible, como efectivamente lo prevé la Ley 472 de 1998 (...)”*

Bajo esta lógica, y siendo la actividad contractual de la administración uno de los más importantes instrumentos para la ejecución de los recursos públicos y el logro de los cometidos estatales, resultaría constitucionalmente inadmisibles que a dicha actividad se la sustraiga del control judicial que la Constitución garantiza a los ciudadanos para exigir la eficacia de los derechos colectivos en las etapas de formación y ejecución del contrato estatal, para conducirlo exclusivamente por los cauces de la legalidad y de las acciones ordinarias³⁷, de suerte que las acciones populares, establecidas para hacerlos efectivos, operan en todos los casos donde la actividad contractual estatal los vulnera o amenaza³⁹.

³⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, ponente Stella Conto Díaz del Castillo, radicación 25000232500020020112101-AP.

³⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de diciembre de 2013, ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, radicación AP 76001-23-31-000-2005-02130-01. Citada en la sentencia del 29 de agosto de 2014, C.P. STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO, Rad. 25000-23-24-000-2011-00032-01(AP), Actor: JUAN CARLOS ORTIZ CRISTANCHO, Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 29 de abril de 2015, Rad. 25307-33-31-701-2010-00217-01(AP), STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO; Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, ponente Stella Conto Díaz del Castillo, radicación 25000232500020020112101-AP

³⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Sentencia del 2 de diciembre de 2013, C.P. STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO, Rad. AP 760012331000 2005 02130 01. Actor: Rodrigo Valencia Caicedo

3. Las medidas cautelares y el control judicial en la acción popular de cara a la discrecionalidad ejercida por la administración en la actividad contractual.

Sin perjuicio de lo dicho en el numeral anterior, el parágrafo del artículo 230 del CPACA establece que *“Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”*.

Al respecto, sea lo primero precisar que la discrecionalidad administrativa se encuentra plenamente justificada en el marco del Estado Constitucional y Social de Derecho, en la medida que, bajo este modelo de Estado, el interés general implica amplias y complejas responsabilidades a cargo de la administración, que van más allá de la mera garantía de la seguridad jurídica y el orden público, y que tienen relación con el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la colectividad, la redistribución de la riqueza, y el abastecimiento de bienes y servicios necesarios para el disfrute de una vida acorde con la dignidad humana (educación, salud, vivienda digna, etc.)⁴⁵, todo lo cual impone al Estado, no sólo deberes de abstención, sino fuertes cargas prestacionales, que lógicamente no podrían asumirse sin facultades discrecionales que le permitan a la administración adoptar la mejor decisión, dadas las circunstancias fácticas, sociales, técnicas, políticas y económicas que rodeen cada caso, circunstancias que el Legislador no está en condiciones materiales de conocer *ex ante*⁴⁶ y que lo llevan a consagrar deliberadamente cláusulas generales de competencia y normas con contenidos jurídicos indeterminados, inacabados, imperfectos, imprecisos o, en términos de la doctrina, carentes de *“densidad regulativa”* que brinden un amplio margen de manejo a la administración⁴⁷ para *“ajustarse, con la ductilidad, flexibilidad y eficacia que se le exigen, a los requerimientos de la sociedad a la que sirve”*⁴⁸.

De esta manera, la discrecionalidad con la que cuenta la administración en el ejercicio de, entre otras, la actividad contractual, se encuentra legitimada en el fin

⁴⁵ MARÍN HERNÁNDEZ, Hugo Alberto, “Discrecionalidad Administrativa”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, Págs. 140 y 149.

⁴⁶ En general, como explica Hart, los seres humanos, incluidos los legisladores, poseen una relativa ignorancia de los hechos futuros y una relativa indeterminación de propósitos, es decir, una incapacidad para anticipar todos los posibles casos que pudiesen poner en tela de juicio el propósito inicial de regular algo, y por ende, no siempre puede saberse de antemano lo que quisiera regularse al respecto. Justicia constitucional y arbitrariedad de los jueces. Teoría de la legitimidad en la argumentación de las sentencias constitucionales. Gabriel Mora Restrepo, Marcial Pons, Madrid, 2009, Pág. 100.

⁴⁷ MARÍN, Ob. Cit. Págs. 140 a 150

⁴⁸ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 145

último que persigue, esto es, la consecución del interés general y la satisfacción de las amplias demandas sociales que se le exigen en este modelo de Estado⁴⁹.

Como lo refiere un sector de la doctrina administrativista, *“el hoy vigente Estado social de Derecho [requiere] disponer de márgenes de actuación lo suficientemente flexibles como para permitirle acompasar su gestión de los intereses generales a las vertiginosamente cambiantes realidades en las que ha de desenvolverse (...) Esta exigencia se traduce, en consecuencia, en el reconocimiento en favor de la Administración de competencias discrecionales derivadas de normas legales de escasa densidad regulativa cuya finalidad respecto del actuar administrativo, más que vincularlo de forma positiva y minuciosa, apunte a encaminarlo “estratégicamente”...”*⁵⁰.

Ello implica el reconocimiento por parte de los demás poderes estatales, del papel activo de la Administración en la consolidación del Estado Social de Derecho, no como un simple ejecutor de la normativa predeterminada por el Legislador -que es como se le concebía en el Estado liberal clásico-, sino como *“una entidad capaz de adoptar decisiones verdaderamente creadoras, aptas para hacer frente a los vertiginosos cambios sociales difícilmente abordables desde la lentitud inherente al proceso legislativo”*⁵¹.

Es importante precisar que en respeto a ese margen de discrecionalidad que el ordenamiento jurídico le dispensa a la autoridad administrativa, es ésta y no el juez que la controla, la encargada de apreciar, integrar y efectivizar el interés general en cada caso concreto⁵², y de elegir las políticas, actividades y medios más idóneos para alcanzarlo⁵³. En este sentido, ALESSI explica que la discrecionalidad administrativa *“es esa facultad de apreciación del interés público con el fin de decidir la conveniencia o no de la acción administrativa”*⁵⁴. En esta misma línea argumentativa, la doctrina clásica sostiene que el juez no puede apreciar la oportunidad de las medidas adoptadas por las autoridades administrativas, es decir, no puede decidir si, dado el motivo determinante, la medida adoptada es la realmente necesaria, pues tal apreciación *“transformaría al juez en administrador, en superior jerárquico de los agentes administrativos, lo que sería contrario al principio de la separación y de la división de las competencias”*⁵⁵.

⁴⁹ MARÍN, Ob. Cit. Págs. 153 y 154

⁵⁰ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 164

⁵¹ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 508

⁵² MARÍN, Ob. Cit. Pág. 177

⁵³ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 507

⁵⁴ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 176

⁵⁵ JÉZE GASTÓN, Principios Generales del Derecho Administrativo, Teoría General de los Contratos de la Administración, Tomo III, Depalma, Buenos Aires, 1934. Pág. 279

Desde luego, en un sistema jurídico axiológicamente heterogéneo y pluralista como el colombiano, la concreción del interés general y la elección de los medios idóneos para satisfacerlo en cada caso concreto, puede depender de las diferentes opciones políticas, programas e ideas de quienes se disputan el poder de gobernar, siendo legítimo que, dentro del margen de acción que les otorga el ordenamiento jurídico, existan diferentes programas de gobierno con percepciones distintas sobre el grado y la forma de realización de los principios o directrices constitucionales⁵⁷.

En este contexto, la labor del juez de la acción popular al estudiar la procedencia de una medida cautelar por la presunta vulneración de derechos colectivos con ocasión de decisiones administrativas que entrañan el ejercicio de facultades discrecionales, como lo son la planeación, licitación y contratación de una obra de infraestructura vial, debe ser en sumo cuidadosa con el fin de evitar arrogarse competencias que le son ajenas e intervenir ilegítimamente en el margen de libertad que el ordenamiento jurídico le dispensa a la administración para concretar y efectivizar el interés general.

Ahora bien, las razones que legitiman la discrecionalidad administrativa no pueden convertirse en una patente de corso para justificar decisiones arbitrarias o irracionales que no obedezcan a criterios objetivos previamente definidos por la Constitución o la ley⁵⁹. En este sentido, la doctrina ha señalado que la discrecionalidad no supone una facultad de decidir, sin invocar al efecto, criterio objetivo alguno, pues ello se traduciría en un ejercicio arbitrario de la mencionada discrecionalidad, lo que resulta insostenible en un Estado de Derecho⁶⁰. La búsqueda del interés general implicará siempre, so pena de considerarse arbitraria, un juicio de ponderación *de intereses*⁶¹, o mejor, de aquellos principios que encarnan ese interés general, estableciéndose un criterio objetivo para la escogencia, pues *“en eso consiste, que no en la inopinada y libérrima elección de una consecuencia jurídica, que fácilmente puede incurrir en arbitrariedad”*⁶². De esta manera, dado que la oportunidad solamente es posible dentro del marco de legalidad, el juez *“puede entrar a fiscalizar ese núcleo político o de conveniencia de la discrecionalidad –en el que consistiría la oportunidad– con el propósito de determinar si el criterio objetivo adoptado por la Administración para efectuar*

⁵⁷ MARÍN, Ob. Cit. Págs. 73 y 78

⁵⁸ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 175.

⁶⁰ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 201

⁶¹ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 153

⁶² MARÍN, Ob. Cit. Pág. 514

la elección entre alternativas es encuadrable dentro del marco fijado por la Ley y el Derecho⁶³

No se desconoce que en el campo de la discrecionalidad administrativa, son criterios extrajurídicos (políticos, económicos, científicos, técnicos, estéticos, etc.) los que orientan y determinan el resultado de la ponderación de intereses en la decisión de la administración⁶⁴, que puede llevarla a actuar, no actuar o actuar en uno u otro sentido⁶⁵. Estos criterios son los que *"incid[en] en la priorización de objetivos, en la fijación de políticas de actuación y en la disposición de medios y recursos orientados a alcanzar aquellos mediante la ejecución de éstas"*⁶⁶. Por cuanto tales criterios no son unívocos, pueden existir múltiples alternativas igualmente *"justas"* y *"adecuadas"* para satisfacer el interés general⁶⁷. En este escenario, es claro que el juez que controla la legalidad de la decisión administrativa no está en posición de discutir entre tales alternativas, desde el punto de vista técnico, de legitimidad democrática y de responsabilidad política⁶⁹.

Así, teniendo claro que el ejercicio de facultades discrecionales no supone una única respuesta correcta, el juez que las controla debe presuponer que la opción elegida por la administración de entre dicho abanico de posibilidades -todas ellas jurídicamente admisibles-, no resulta cuestionable. En otras palabras, *"el juez no puede fiscalizar la entraña de la decisión discrecional, puesto que, sea ésta del sentido que sea, si se ha producido dentro de los límites de la remisión legal a la apreciación administrativa (y con respecto de los demás límites generales...), es necesariamente justa (como lo sería igualmente la solución contraria)"*⁷¹.

Lo anterior, empero, admite una excepción que habilitaría al juez a intervenir en la toma de decisiones aparentemente discrecionales. Puede ocurrir que en un determinado caso, una de las posibles respuestas que surja del juicio de ponderación, resulte menos conveniente para el interés general o alguna de ellas pueda servirlo inobjetablemente de mejor manera, caso en el cual el órgano administrativo carecería de margen de escogencia ante la única respuesta correcta que ofrece el ordenamiento jurídico⁷². Entonces, si como resultado de la actividad probatoria desplegada a lo largo del proceso en el que se controla la

⁶³ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 512

⁶⁴ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 179

⁶⁵ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 176

⁶⁶ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 146.

⁶⁷ La alternatividad de soluciones no es exclusiva de las decisiones discrecionales, sino que es un rasgo del Derecho moderno constituido por principios, directrices y normas de textura abierta, en el que varias respuestas pueden ser consideradas admisibles desde el ordenamiento jurídico. Justicia constitucional y arbitrariedad de los jueces. Teoría de la legitimidad en la argumentación de las sentencias constitucionales. Gabriel Mora Restrepo, Marcial Pons, Madrid, 2009. Pág. 114

⁶⁹ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 170

⁷¹ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 513

⁷² MARÍN, Ob. Cit. Pág. 513 y 1008

actividad administrativa, se concluye que existe solamente una alternativa de solución, en principio, el juez podría intervenir para hacerla respetar en virtud del principio de juridicidad. Si en cambio, existen varias posibles soluciones satisfactorias de acuerdo con el juicio de ponderación que ha de realizar la administración, no puede el juez sustituir con una de ellas la determinación de aquella, pues, se insiste, debe respetar el margen de valoración política, técnica, de oportunidad o conveniencia que le es inherente⁷³.

Con base en todo lo dicho, el concepto de discrecionalidad administrativa que aquí se acoge, por ajustarse en mejor medida al Estado Constitucional y Social de Derecho, es el del Profesor HUGO MARÍN, que la concibe como *“el margen de relativa libertad decisional que el ordenamiento jurídico confiere a la Administración para apreciar o integrar el interés público en el caso concreto, margen que se deriva de la expresa atribución normativa que de él se hace, o de la escasa densidad o la imprecisión de las disposiciones que regulan la actividad administrativa, y que se traduce en la posibilidad de completar el supuesto de hecho imperfecto, incompleto o inacabado de la norma que atribuye la facultad, estableciendo los criterios objetivos -aun de componente extrajurídico- en que se base la decisión mediante la cual se procura la máxima satisfacción posible del mencionado interés público a efectivizar en cada supuesto específico”*⁷⁴.

Precisado lo anterior, el Despacho pasa a estudiar si se dan los presupuestos para la procedencia de la medida cautelar solicitada por el señor Personero de Bucaramanga, se recuerda, el *fomus boni iuris*, el *periculum in mora* y la afectación al interés público de no adoptarse la medida cautelar.

D. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto, a efectos de verificar los requisitos de la medida cautelar.

Para la resolución del presente caso, el Despacho destaca lo siguiente:

1. El derecho colectivo que se alega como infringido.

Con la obra de cicloinfraestructura contratada por el Municipio de Bucaramanga, la parte actora considera vulnerado el derecho colectivo a *“la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de*

⁷³ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 516 y 1000.

⁷⁴ MARÍN, Ob. Cit. Pág. 177.

*vida de los habitantes” consagrado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998*¹⁴².

Este derecho de la comunidad al desarrollo ordenado de su territorio, según el alcance dispensado por la jurisprudencia, comporta la obligación correlativa de las autoridades públicas y de los particulares *“de observar plenamente la normativa jurídica que rige la materia urbanística, es decir la forma como progresa materialmente y se desarrolla una determinada población, asentada en una entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida”*¹⁴⁴.

De acuerdo con la jurisprudencia, el núcleo esencial de este derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) El acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad¹⁵⁰, ii) El respeto de los derechos ajenos y el no abuso del derecho propio¹⁵¹, iii) La realización de construcciones con respeto del espacio público, el patrimonio público y la calidad de vida de los habitantes, iv) La aplicación de los procesos de cambio en el uso del suelo teniendo como objetivo el interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, y buscando el desarrollo sostenible¹⁵², v) **El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial y a los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país**¹⁵³, y vi) **El cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo, alturas máximas de construcción, cupos mínimos de parqueo, especificaciones técnicas y de seguridad, cesiones obligatorias, licencias de urbanismo y construcción, conexiones para los servicios públicos domiciliarios**¹⁵⁴.

De acuerdo con lo anterior y para lo que interesa al caso, no cabe duda que se vulnera el derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio, cuando las autoridades realizan un proceso de contratación para la construcción de una obra pública dentro de la ciudad desconociendo los parámetros que la ley de

¹⁴² Aunque fueron invocados otros derechos, para efectos de resolver la medida cautelar deprecada, el Despacho centrará su estudio en éste, teniendo en cuenta que los argumentos señalados para suspender las obras de la construcción de la ciclo infraestructura, así como su defensa, giran en torno a este

¹⁴⁴ Ob. Cit. Sentencia de 22 de enero de 2009. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, citado en sentencia del H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, en sentencia de revisión y unificación jurisprudencial del 3 de septiembre de 2013 en relación con la derogatoria del incentivo económico de las acciones populares, radicación (AP) 170013331001200901566 01, siendo demandante Javier Elías Arias Idárraga y demandado el Municipio de Chinchiná.

¹⁵⁰ Inciso segundo artículo 58 C.P.

¹⁵¹ art. 95 numeral 1 C.P.
¹⁵² art. 3º ley 388 de 1997

¹⁵³ art. 288 C.P.

¹⁵⁴ , Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, con ponencia del Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, en sentencia de segunda instancia del 19 de noviembre de 2009, dentro el proceso radicado bajo el número 17001233100020040149201, siendo demandante Carlos Alberto Arias Aristizábal y demandados el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Unidad de Rentas de la Secretaría del Municipio de Manizales. En ella se cita sentencia del 21 de febrero de 2007 de la Sección Tercera, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enriquez, Rad. N° 63001-23-31- 000-2004-00243-01 (AP).

ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial le fijan para la planificación y diseño de dicha obra, transgresión que, destaca el Despacho, resulta especialmente sensible en las sociedades modernas en las que se concibe el desarrollo ordenado del territorio como una herramienta necesaria para asegurar el bienestar de las personas que lo habitan.

Las ciudades no son meros edificios, calles y andenes; según Ítalo Calvino, son *“un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque, como explican todos los libros de historia de la economía, pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, son también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos”*¹⁵⁵. Esta definición literaria, entendida desde la perspectiva del derecho colectivo estudiado, se traduce en que las ciudades son espacios comunes de cohabitación, autorrealización e integración social, donde una multitud de personas desde que nacen hasta que mueren permanecen en constante y necesaria interacción para la satisfacción de sus necesidades personales y las de la colectividad (afectivas, biológicas, comunicativas, residenciales, laborales, económicas, comerciales, educativas, culturales, religiosas, financieras, recreativas, etc.), de manera que para evitar que esos lugares de trueque colapsen ante la multiplicidad de intereses en contacto, y por el contrario, sirvan a la *“satisfacción plena de las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida”*¹⁵⁶, se requiere una adecuada planificación y gestión urbanística que permita que esos espacios comunes se desarrollen y progresen en forma ordenada.

En torno al papel determinante de las ciudades en la formación y desarrollo de los individuos que las habitan y la necesidad de que su crecimiento se haga en forma ordenada, la H. Corte Constitucional¹⁵⁹ ha citado en varias ocasiones el reporte del Centro de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas -HÁBITAT-, del que se destaca lo siguiente:

“La ciudad no es sólo un sitio, sino un fenómeno que crece y se modifica en forma permanente.

“Cuando se habla de ciudad se involucran los conceptos de densidad, heterogeneidad y tamaño, a la vez que de proceso y producción.

“La ciudad no es un fenómeno aislado sino que aparece y coexiste en un medio natural amplio.

¹⁵⁵ CALVINO Ítalo; *Las ciudades invisibles*; Ediciones Siruela, Madrid, 2012, Pág. 15

¹⁵⁶ Contenido normativo del derecho colectivo estudiado.

¹⁵⁹ Por ejemplo, en sentencias T-325 de 2002, C-491 de 20021,

“Las ciudades se presentan en configuraciones o sistemas, con relaciones dinámicas entre ellas, y a veces con funciones complementarias.

“Las ciudades tienen múltiples funciones: residencia, comercio, manufactura, gobierno, administración, educación, cultura, religión, finanzas, servicios, mantenimiento, recreo y trabajo social.

“La ciudad funciona al interior de una malla de dimensiones espaciales.

“La ciudad cambia y tiene procesos que no siempre tienen que ver con rumbo crecimiento y prosperidad, sino con la experiencia humana en la ciudad.

“De lo anterior, se puede concluir que la ciudad contiene manifestaciones de tipo físico, social e institucional que se relacionan, entrelazan y complementan en un proceso dinámico continuo que le entrega unas connotaciones particulares y permite su diferenciación unas de otras.

“Como quiera que estos procesos urbanos pueden tomarse caóticos y originar una problemática social y de recursos en materia de infraestructura de servicios públicos por el incremento desmesurado de las ciudades con el inevitable daño ecológico¹⁶⁰, el Estado por intermedio de la administración urbana o municipal interviene para controlar y encauzar adecuadamente el desarrollo físico para que exista una relación armónica con las necesidades sociales.

“La planificación urbana-municipal es una función orientada hacia el futuro, por medio de la cual los funcionarios públicos proyectan direcciones u orientaciones para la ciudad¹⁶¹. En este proceso se interviene en las expansiones, instituciones, actividades y vicios de la ciudad o municipio, con el fin de enderezar el curso de desarrollos urbanos aparentemente caóticos.”

Con base en el anterior reporte de la ONU-HÁBITAT, la Corte Constitucional ha considerado que la planeación urbana, cuyo fundamento constitucional se encuentra en los artículos 311¹⁶², 313¹⁶³ y 334¹⁶⁴, tiene una relación inescindible

¹⁶⁰ En la sentencia SU-442 de 1997, con ponencia de Hernando Herrera Vergara, se analizó el daño a los ecosistemas que rodean la ciudad de Santa Marta por el otorgamiento de licencias de construcción sin estudio previo de las implicaciones ambientales.

¹⁶¹ Cf. GLICK, Curtis Robert. pag. 112.

¹⁶² *ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*

¹⁶³ ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

¹⁶⁴ *ARTÍCULO 334. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho

con el desarrollo ordenado de las ciudades y el bienestar de los individuos que la habitan. Para la Corte, *“el cambio en la concepción del Estado que se produjo a partir de la Constitución de 1991, ha incidido en la revisión de la relación Estado - Sociedad Civil- Territorio, lo que ha originado mayores responsabilidades para los gobiernos municipales. Es así como la Ley 388 de 1997 pretende promover una **cultura de la planificación** en la cual el Estado es un regulador de la actividad privada, para poner freno a la alocada carrera de transformación de la ciudad mediante la construcción indiscriminada de asentamientos urbanos, muchas veces en detrimento de los grupos sociales menos favorecidos”*¹⁶⁵

En este contexto, las normas sobre ordenamiento territorial adquieren relevancia constitucional como instrumentos necesarios para lograr **ciudades planificadas y ordenadas** -contenido esencial del derecho colectivo estudiado-, en la medida que tales disposiciones, como lo ha explicado la jurisprudencia, son *“[la] guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada [y] coherente”* en procura del bienestar integral de la comunidad¹⁷⁷.

Así también se infiere del artículo 2º de la LOOT¹⁷⁹ que define el ordenamiento territorial como *“**un instrumento de planificación y de gestión** de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, **tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial...**”*.

Interesa resaltar que el principal instrumento de planificación y de gestión de una ciudad es el **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**. Su importancia ha sido reconocida por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“[E]ste Tribunal ha reconocido la importancia del Plan de Ordenamiento Territorial al indicar que se trata “del instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (...) dicho Plan “**define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio**”*

marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.”

¹⁶⁵ Al respecto pueden analizarse las sentencias C-491 de 2002, T-325 de 2002 y T-537 de 2013.

¹⁷⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, sentencia del diecisiete (17) de abril de dos mil once (2011), Consejero de Estado Marco Antonio Velilla 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP) y Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014

¹⁷⁹ Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial” o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT)

municipal (...) señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito”.

Dada su trascendencia en la planificación y desarrollo ordenado del territorio a mediano y largo plazo, los planes de ordenamiento territorial, además de tener una vigencia relativamente prolongada, mayor a los periodos constitucionales de las administraciones municipales¹⁸⁰, y estar blindados con reglas que dificultan su reforma¹⁸¹, son **NORMAS CON FUERZA VINCULANTE** que el gobernante de turno debe acatar al momento de adelantar las acciones de planeación para la construcción de una obra urbanística dentro de la ciudad.

En este sentido, el artículo 8º de la Ley 388 de 1997¹⁸² dispone que las acciones urbanísticas que adelanten las autoridades para llevar a cabo el ordenamiento territorial *“debe[n] estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley”.*

¹⁸⁰ Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 establece “El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo” el correspondiente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo periodo para estas administraciones. 2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo periodo de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) periodo constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

¹⁸¹ El mismo artículo señala que “4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan. No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado. 5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el periodo constitucional inmediatamente anterior”.

¹⁸² ARTICULO 8o. ACCION URBANISTICA. <Artículo corregido mediante FE DE ERRATAS contenida en el Diario Oficial No. 43.127 del 12 de septiembre de 1997, el texto corregido es el siguiente:>

La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.
6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.
9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.
10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.
11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.
14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.
15. <Numeral adicionado por el artículo 192 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional.

PARAGRAFO. Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley.

Según el mismo artículo, son acciones urbanísticas:

“2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte (...) y

“9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte (...) directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes”

Quiere decir lo anterior que las acciones urbanísticas relacionadas con la infraestructura para el transporte en la ciudad, como son las destinadas al uso de bicicletas, deben realizarse con sujeción a las normas de los planes de ordenamiento territorial que las contienen o autorizan, y por virtud del principio de jerarquía normativa, los instrumentos de gestión urbanística que los desarrollen o complementen, deben estar sujetos a ellas.

2. La planeación de los contratos estatales debe ajustarse a los planes de ordenamiento territorial.

El H. CONSEJO DE ESTADO ha sostenido reiteradamente que *“en materia contractual, las entidades públicas están obligadas a respetar y cumplir el principio de planeación, en virtud del cual resulta indispensable la **elaboración previa de estudios y análisis** suficientemente serios y completos”*¹⁸³.

La exigibilidad de este mandato deviene de su adscripción a diversos enunciados normativos de la Constitución y la Ley 80 de 1993¹⁸⁴, de su consagración expresa y regulación en el Decreto Único 1082 de 2015¹⁸⁵, así como de la razón misma de

¹⁸³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A, C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Sentencia 8 de mayo de 2019, Radicación número: 25000-23-36-000-2013-02029-01(59309), Actor: CONSORCIO DESARROLLO URBANO Y OTROS vs. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

¹⁸⁴ El principio de planeación se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, y de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, de la Ley 80 de 1993. Según la doctrina, las normas pueden estar expresadas directamente en los enunciados normativos, o ser adscritas a ellas, es decir, aunque no pueden extraer directamente del texto normativo, si pueden adscribirse a partir de una fundamentación racional ligada a una o varias normas. Esta labor de adscripción resulta necesaria debido a que muchas normas constitucionales son indeterminadas o de textura abierta, es decir, tienen la estructura de principios y requieren ser precisadas o concretadas, de lo contrario, en los casos concretos no sería claro qué es aquello que, sobre la base del texto normativo, es decir, de la norma directamente expresada por él, está ordenado, prohibido o permitido. En palabras de Alexy, la precisión de las normas constitucionales a través de la adscripción es indispensable para establecer la “fundamentación de juicios jurídicos concretos relativos al deber ser” ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Segunda Edición, Madrid, 2017, Pág. 17.

¹⁸⁵ DECRETO NÚMERO 1082 DE 2015, (26 de Mayo de 2015) "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL" Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 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. 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable. 6. El análisis de

existir del Estado, cuyo fin último -la efectiva satisfacción del interés general- sólo puede lograrse mediante una actividad contractual debidamente planeada¹⁸⁶.

En cuanto al alcance del principio de planeación, el CONSEJO DE ESTADO¹⁸⁷ ha señalado que la administración pública está inobjetablemente sujeta *“al principio de planeación, cuya ausencia ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales. En efecto, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios **debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público**; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad¹⁸⁸, razón por la cual en todos ellos se impone el deber de observar el principio de planeación. Para cumplir con el principio de planeación deben observarse *“parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia”*¹⁸⁹ puesto que así se aseguran la prestación de los servicios públicos y la preservación de los recursos del Estado”*

También ha dicho esa Corporación que el deber de planeación en la actividad contractual del Estado, implica la adopción de diversas acciones previas al proceso de selección del contratista, encaminadas a determinar, entre otros aspectos relevantes, *“la necesidad de la celebración del respectivo contrato”*, así como *“las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación (...) se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.”*¹⁹⁰.

Riesgo y la forma de mitigarlo. 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación. 8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial. El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía

¹⁸⁶ Sección Tercera, sentencia del 26 de noviembre de 2015, C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Rad. 41001-23-31-000-2007-00355-01 (51.362), Actor: Hospital Universitario Hernando Moncaleano Perdomo de Neiva, Demandados: Departamento del Huila

¹⁸⁷ Sección Tercera, Sentencia del 10 de diciembre de 2015, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad.: 73001-23-31-000-2012-00012-01 (51.489), Milton Oviedo vs. Municipio de Ibagué.

¹⁸⁸ J. O. SANTOFIMIO GAMBOA. Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación estatal. En Contratación Estatal. Estudios sobre la reforma contractual. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 42.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 43.

¹⁹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 29 de agosto de 2007, radicación número: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854), actor: Hernán Duarte Esguerra, demandado: Instituto de Desarrollo Urbano- IDU-, referencia: contractual- apelación sentencia.

El instrumento fundamental para la planeación de tales aspectos son los estudios previos que, por regla general, acompañan todo proceso de contratación estatal, y que tienen, entre otros propósitos relevantes: i) determinar las calidades, diseños, especificaciones y cantidades de la obra a contratar¹⁹¹, ii) establecer los precios reales del mercado de la obra, de manera que exista un marco de referencia que permita evaluar objetivamente las condiciones del contrato y las propuestas que se presenten durante el respectivo proceso de escogencia del contratista¹⁹², y iii) determinar la oportunidad del contrato, esto es, el momento en que ha de celebrarse y la duración de su ejecución, para lo cual, la administración estudia, a partir de diversos factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., si cuenta con las condiciones necesarias para asegurar la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término y que se entregará en óptimas condiciones, dentro del tiempo previsto¹⁹³.

De lo anterior se puede inferir que la planeación de un contrato estatal y en particular la elaboración de los estudios previos para la contratación de una obra pública, supone la valoración por parte de la entidad contratante de diversos criterios extrajurídicos (técnicos, científicos, económicos, de oportunidad, estéticos, etc.) que resultan determinantes para concretar los aspectos atrás reseñados, lo cual, por regla general, implica un amplio margen de discrecionalidad administrativa.

Sin embargo, en virtud de la eficacia y fuerza vinculante del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio y por así disponerlo el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, cuyo alcance fue analizado en el acápite anterior, cuando se trata de la elaboración de estudios previos para la planeación de contratos destinados a la realización de obras de infraestructura vial cuyos diseños, calidades, especificaciones, cantidades y demás características hayan sido previamente fijados en los planes de ordenamiento territorial, tal discrecionalidad sólo podrá predicarse de aquellos aspectos no determinados en dichos planes.

Ahora bien, la planeación de una obra pública con sujeción a los planes de ordenamiento territorial, constituye un deber exigible tanto a la entidad pública

¹⁹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 29 de agosto de 2007, radicación número: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854), actor: Hemán Duarte Esguerra, demandado: Instituto de Desarrollo Urbano- IDU-, referencia: contractual- apelación sentencia.

¹⁹² Sección Tercera, sentencia del 26 de noviembre de 2015, C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicación número: 41001-23-31-000-2007-00355-01 (51.362), Actor: Hospital Universitario Hernando Moncaleano Perdomo de Neiva, Demandados: Departamento del Huila.

¹⁹³ *Ibidem*.

contratante como a su contratista¹⁹⁴. Así se infiere del artículo 3.2 de la Ley 80 de 1993 según el cual los particulares *“tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”*, precepto del cual *“se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse o su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas (...)”*²⁰².

Tal como lo señala el artículo 1604 del Código Civil, en los contratos que entrañan beneficios recíprocos para las partes, como son los contratos de obra pública, el deudor es responsable por actuar con culpa grave²⁰³ y leve²⁰⁴, salvo que la ley o las estipulaciones de las partes dispongan otra cosa. Por ende, el contratista de una obra pública está obligado a comportarse como una persona normalmente prudente, cuidadosa y diligente, no sólo durante la ejecución del contrato, sino desde el momento mismo en que presenta su oferta para participar en una licitación, siéndole imputables, a título de culpa grave o leve, todas aquellas falencias en la planeación del contrato que una persona prudente, cuidadosa y diligente pudo haber previsto.

La diligencia del contratista en la planeación del contrato estatal debe analizarse con suma rigurosidad ²⁰⁷, puesto que, como colaborador del Estado, tiene en sus manos el correcto funcionamiento de la función o el servicio público al cual se encuentre afecta la obra pública y en tal medida, adquiere para sí *“la exigencia de cumplir sus obligaciones en forma que no comprometa el funcionamiento regular y continuo del servicio público, sino que, por el contrario, lo facilite. El contratante no está obligado únicamente a cumplir sus obligaciones contractuales, como lo haría un particular frente a otro particular. Debe entenderse que las obligaciones resultantes (...) se extienden a todo lo que es*

¹⁹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A, C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Sentencia 8 de mayo de 2019, Radicación número: 25000-23-36-000-2013-02029-01(59309), Actor: CONSORCIO DESARROLLO URBANO Y OTROS vs. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

²⁰² En este entendido, no podrán pretender los contratistas, el reconocimiento de derechos económicos puesto que esto sería tanto como aspirar al reconocimiento de una apropiación indebida de los recursos públicos.

²⁰³ Art. 63 C.C. Culpa grave o lata, que consiste en “no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios”

²⁰⁴ Art. 63 C.C. Culpa leve que es “la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios (...). El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa”

²⁰⁷ La doctrina francesa considera que “tener contemplaciones respecto de la puntual ejecución de las obligaciones de los contratantes, resultaría peligroso para la organización de los servicios públicos” JEZE, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo IV Teoría General de los Contratos de la Administración, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, Tomo iv, Pag. 288

*absolutamente necesario para asegurar el funcionamiento continuo y regular del servicio público con el cual se acepta colaborar*²⁰⁸. De allí que, la falta de diligencia y cuidado del contratista de obra pública frente a aquellas obligaciones precontractuales relacionadas con el principio de planeación, deban reprocharse con vehemencia tanto por la Administración como por el juez, pues lo que perturba cuando falta a tales deberes no es ni más ni menos que el interés general, fin último del Estado, con las consecuencias económicas y sociales que ello puede acarrear para la comunidad²⁰⁹.

Una tesis contraria implicaría aceptar *“comportamientos irresponsables de parte de los interesados en participar en procedimientos administrativos de selección de contratistas, toda vez que se extendería un aval a que los postulados derivados del principio de planeación -que también los vinculan- pudieren resultar desatendidos por ellos, las propuestas carecer de rigor y de seriedad al poder venir estructuradas sin la suficiente previsión e inclusión de todos los costos previsibles que deben integrarlas, con la expectativa -no solo infundada sino, especialmente, contraria a carísimos principios inherentes a la contratación estatal como la buena fe o la igualdad- de que cualquier déficit a ese respecto podría ser compensado, ya después de celebrado el contrato, a través de una espuria y a todas luces improcedente aplicación del principio de equilibrio financiero del contrato a supuestos que claramente no se encuentran comprendidos bajo su égida*²¹⁰.

3. La participación ciudadana en los procesos de elaboración de los planes de ordenamiento territorial y en la planeación de las obras de urbanismo en la ciudad, también hace parte del núcleo esencial del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio.

La participación es un elemento inherente al Estado democrático²¹⁵ y se encuentra prevista en el artículo 2º de la Constitución Política como uno de sus fines esenciales, en virtud del cual las autoridades deben *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*: Así mismo, está consagrada en el artículo 40

²⁰⁸ JEZE, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo IV Teoría General de los Contratos de la Administración, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, Tomo v, Pág. 3.

²⁰⁹ JEZE, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo V Teoría General de los Contratos de la Administración, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, Pág. 5. Estas consideraciones que en la doctrina tradicional aluden a los incumplimientos del contratista en la etapa de ejecución del contrato, amplan plenamente para aquellos incumplimientos relacionados con la planeación del contrato.

²¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 28 de enero de 2016, C.P. María Nubia Velásquez Rico, Rad. 25000-23-26-000-2003-01742-01(34454), Actor: Vías y Construcciones S.A. – Vicon S.A. vs. Metrovivienda Empresa Industrial Y Comercial Del Distrito Capital

²¹⁵ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, Pág. 395.

superior como un derecho a favor de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

En materia de ordenamiento territorial, el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 consagra el principio de “*participación democrática*” como un eje de dicha actividad estatal, según el cual, “*en ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones*”. Esta concertación tiene por objeto, según la misma norma, “*asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las **necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal (...)***”.

A su turno, el artículo 3.7 de la LOOT²¹⁶ reconoce la participación ciudadana como un “**principio rector del ordenamiento territorial**”, en virtud del cual, “*La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial*”. En armonía con este principio, el mismo artículo, en su numeral 14, establece el de “**Responsabilidad y transparencia**”, según el cual, “*Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos*”.

También el artículo 3.6 de la Ley 1437 de 2011 o CPACA, establece la participación como un principio orientador de toda actividad administrativa, en desarrollo del cual, “*las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública*”.

En cuanto a los mecanismos concretos para ejercer la participación ciudadana en los diferentes etapas de la acción urbanística, el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 prevé: la formulación de peticiones ante la administración, la celebración de audiencias públicas, la interposición de la acción de cumplimiento, la intervención

²¹⁶ Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial” o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT)

en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

Para el caso, interesa analizar las particularidades de algunos de estos mecanismos de participación:

3.1. El derecho de petición. Como ampliamente lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, se trata de un derecho fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de democracia participativa, cuyo núcleo esencial radica en la pronta y definitiva resolución de lo petitionado, en forma clara, precisa y congruente. Se destaca que la configuración del silencio administrativo negativo no satisface el derecho fundamental de petición, sino, por el contrario, constituye prueba incontrovertible de su violación²¹⁷.

3.2. Las audiencias públicas. Frente a este mecanismo de participación, el artículo 35 del CPACA señala que *“Las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de las actuaciones con el objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción, o contribuir a la pronta adopción de decisiones”*.

3.3. La intervención de la ciudadanía en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial. Los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 establecen una serie de mecanismos de participación ciudadana que deben adelantarse de manera previa a la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo municipal, que incluyen la *“consulta” a la comunidad*, algunos de los cuales, en los términos que señalan las normas, han de mantenerse durante las etapas de revisión y ejecución. Las normas, en su orden, señalan lo siguiente:

“ARTICULO 22. DE LA PARTICIPACION COMUNAL EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal (...)

²¹⁷ Al respecto, pueden analizarse las sentencias de la Corte Constitucional T-255 de 2017 y T-249 de 2001

“En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

“Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio en los siguientes eventos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.

2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.

3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización”.

“ARTICULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACION Y CONSULTA. *El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.*

“En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

“1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación

en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

"2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

"3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

"4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agrupaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta ley.

"Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

"**PARAGRAFO.** La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación..."

“ARTICULO 25. APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”.

Los procedimientos e instancias de participación ciudadana también deben garantizarse en los procesos de revisión del POT, tal como se infiere del artículo 28.4 *ibidem*, según el cual, “4. Las revisiones [del POT] estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación...” y de los artículos 2.2.2.1.2.6.2 y 2.2.2.1.2.6.3 del Decreto Único 1077 de 2015²²².

De acuerdo con lo expuesto, para el Despacho es claro que, mientras los mecanismos de participación consistentes en el ejercicio del derecho de petición y la celebración de audiencias públicas operan durante todas las etapas de la actividad urbanística, los mecanismos de participación, concertación y consulta previstos en los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 solo operan en lo precisos términos y etapas que señalan dichas normas, sin que los mismos puedan hacerse extensivos a etapas posteriores en las que la administración municipal, en desarrollo del plan de ordenamiento territorial, adelanta acciones de planeación para la construcción de las obras en ellos contempladas o autorizadas.

En este punto, el Despacho, cumpliendo con la carga de transparencia que le impone la figura del apartamiento judicial, pone de presente que la H. Corte Constitucional, en Sentencia T-537 de 2013, consideró que los mecanismos de participación ciudadana consagrados en los citados artículos de la Ley 388 de 1997, como la consulta a la comunidad, debían garantizarse en etapas posteriores de la planificación urbana. En esa oportunidad, la Corte consideró vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación del

²²² Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” ARTICULO 2.2.2.1.2.6.2 Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación. La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las disposiciones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran. ARTICULO 2.2.2.1.2.6.3 Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes. (Decreto 4002 de 2004, art.7) Parágrafo. En todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios. (Decreto 2079 de 2003, art. 1)

accionante y los demás ciudadanos de Bogotá, porque la administración distrital no les consultó sobre la afectación de un bien considerado de interés cultural en el Decreto distrital 606 de 2001, antes de proferir actos administrativos que permitieron expedir una licencia para la construcción de obras civiles que pretendían modificar la estructura arquitectónica de dicho bien. Tal violación se dio, según esa Corporación, porque en el POT de Bogotá no establece instrumentos de participación ciudadana para las actividades urbanísticas que lo desarrollan, sino que se opta por un esquema de planeación urbana eminentemente técnico, lo que, en criterio de la Corte, *“no se compadecen con los derechos de las personas que, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 están intitulado para participar y hasta concertar qué quieren acerca de su cuadra, su manzana, su barrio y su ciudad”*. Para la Corte, *“esas altas calidades técnicas mediante las cuales se concreta la planeación de la ciudad no pueden constituir un pretexto para impedir la participación de la ciudadanía en ella. La descentralización, que no es otra cosa que la posibilidad de que las personas gestionen lo local, se transforma en un enunciado vacío. Las determinaciones no pueden tomarse de espaldas a la gente y la definición del modelo de truke ser decidido en un esquema “arriba abajo”...”*. El perjuicio causado que opera sobre tales derechos, agrega, *“es irremediable en la medida en la que lógicamente resulta imposible enmendar una falencia dentro de un proceso cuando esta se deriva de quien debía ser llamado a participar no lo fue. Si el objetivo de permitir que la comunidad participe de la planeación de la ciudad es que pueda tener expectativas futuras y reales de cómo va a ser el lugar en el que vive, esta finalidad no se cumple cuando las obras ya están en ejecución o ejecutadas. Y sobre hechos consumados no es posible hablar de una participación real y efectiva”*.

Este Despacho coincide con la Corte Constitucional en que en un Estado democrático, los instrumentos de planificación urbana no se pueden soportar exclusivamente en razones de carácter técnico, tomadas bajo el esquema *“arriba abajo”*, donde unos pocos deciden sobre las metas del desarrollo urbanístico y toman las decisiones a puerta cerrada. También está de acuerdo en que la planificación de las ciudades no puede ser un reflejo de lo que ocurría en la época de la colonia en la que eran construidas a partir del modelo de la metrópoli hispana²²⁴ y bajo razones estratégicas de los colonos relacionadas con la

²²⁴ Una cuadrícula regular de planta cuadrada con la plaza al centro, y se extendía como una malla de cuadrados iguales que se proyectaba desde la plaza, siguiendo un patrón geométrico regular. Esta forma de planear las ciudades venía dada desde la metrópoli, donde se expedían las normas de planeación en materia urbana, que los cabildos locales, como representantes de la autoridad del rey, tenían que acatar. ZAMBRANO Fabio y BERNARD OLIVIER, Ciudad y Territorio, el proceso de poblamiento en Colombia, Academia de Historia de Bogotá, Bogotá, 1993, disponible en:

extracción de los recursos naturales, con exclusión de la voluntad de sus pobladores²²⁵. No obstante, razones de orden teórico y constitucional que se pasan a explicar, obligan al Despacho a apartarse de la tesis central expuesta por la Corte Constitucional²²⁶:

a) El derecho a la participación democrática no es absoluto y su núcleo esencial, para lo que concierne al caso, fue determinando por el legislador a través de una regla, sin que existan razones de orden constitucional para desconocerla.

El derecho a la participación democrática, como cualquier otro derecho fundamental, no es absoluto; se encuentra sujeto a limitaciones o restricciones que emergen de la misma Constitución²²⁷, más exactamente de su ponderación con los demás derechos y principios constitucionales²²⁸. Tal como lo explica CARNEVALE, refiriéndose a la teoría de FERRAJOLI sobre los derechos fundamentales²²⁹, *“ni los principios supremos, ni los derechos inviolables (o mejor, las normas correspondientes) son en cuanto tales intangibles, sino más exactamente no son susceptibles de revisión en su núcleo esencial”*²³⁰. Así, la inviolabilidad de los principios o derechos fundamentales como la participación ciudadana, está dada únicamente en cuanto a su contenido esencial²³¹.

Ahora bien, el método para determinar el contenido esencial de un derecho depende de si se encuentra contenido en una norma con la estructura de principio o de regla²³⁴. Tratándose de principios, el contenido definitivo del derecho en un caso concreto, es decir, la *“medida debida”* de su cumplimiento o realización²³⁵, se determina con el uso de la ley de la ponderación²³⁶. Según esta ley, el contenido

http://datateca.unad.edu.co/contenidos/90160/AVA_2.X/Entorno_de_Conocimiento/Ciudad_Territorio_Proceso-Zambrano_F-1993.pdf, Pág. 26

²²⁵ ZAMBRANO Fabio y BERNARD OLIVIER, Ciudad y Territorio, el proceso de poblamiento en Colombia, Academia de Historia de Bogotá, Bogotá, 1993, disponible en: http://datateca.unad.edu.co/contenidos/90160/AVA_2.X/Entorno_de_Conocimiento/Ciudad_Territorio_Proceso-Zambrano_F-1993.pdf

²²⁶ Aunque según la teoría del precedente judicial, bastaría señalar que no se trata de un pronunciamiento vinculante para el caso bajo estudio, dado que los supuestos fácticos son distintos

²²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-618 de 2008, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo

²²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-578 de 1995, cita 41 de la Sentencia T-690-15

²²⁹ Esto es, los consagrados en los textos constitucionales, en normas directamente estatuidas o adscritas.

²³⁰ CARNEVALE, Paolo, artículo “Discutiendo con Luigi FERRAJOLI en tomo al libro La democracia a través de los derechos” en Derechos fundamentales, Democracia Constitucional y Garantismo, Ediciones Jurídicas Axel y Rz Editores, Bogotá, 2016, Pág. 239

²³¹ BOROWSKI, Ob. Cit. Pág. 97

²³⁴ Esta afirmación admite excepciones, cuando la regla resulta inválida o inaplicable por una excepción de inconstitucionalidad, y se hace necesario hacer un juicio de ponderación con otros derechos y principios subjetivos o colectivos, para determinar la nueva regla que permitirá una solución constitucionalmente justa.

²³⁵ Teoría de los derechos fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Segunda Edición, Madrid, 2017, Pág. 68

²³⁶ ALEXY, Ob. Cit. Pág. 91. El principio de ponderación tiene tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o mandato de ponderación propiamente dicho (ALEXY, Ob. Cit. Pág. 91 y 92). BERNAL, los explica así: i) Subprincipio de Idoneidad: Toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. Según esta definición, el subprincipio de idoneidad impone dos exigencias a toda medida de intervención en los derechos fundamentales: en primer lugar, que tenga un fin constitucionalmente legítimo, y en segundo término, que sea idónea para fomentar su obtención. ii) Subprincipio de Necesidad: Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho fundamental intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto, y iii) Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto: la importancia de la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención. Esta definición significa que las ventajas que se obtienen mediante la intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que esta implica para sus titulares y para la sociedad en general. Se trata de una comparación entre la importancia de la intervención en el derecho fundamental y la importancia de la realización del fin buscado, con el objetivo de fundamentar una relación de precedencia entre aquel derecho y este fin (BERNAL Pulido, Carlos, El Principio de

definitivo de un principio se concreta cuando es ponderado con los principios antagónicos y las posibilidades fácticas²³⁷; en tal evento, el principio que tenga mayor peso, dada las condiciones particulares del caso, desplaza al otro. Esto significa que cada uno de ellos limita la posibilidad jurídica de cumplimiento del otro²³⁸. De acuerdo con lo anterior, un derecho con la estructura de principio necesariamente es susceptible de ponderación²⁴⁰, labor que le corresponde realizar en primera instancia a la administración y en segunda instancia al juez que la controla, cuando se está ante normas de textura abierta.

Empero, cuando los derechos tienen la estructura de reglas, el contenido esencial del derecho no se determina mediante la ponderación. Las reglas son normas aplicables de una manera *"todo o nada"*²⁴⁴, es decir, sólo pueden ser cumplidas o no²⁴⁵. Por lo tanto, las reglas sí contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible, a diferencia de los principios. Desde luego, esa determinación puede frustrarse por imposibilidades jurídicas y fácticas, lo que puede conducir a la invalidez de la regla, pero, si ello no ocurre, entonces lo que la regla establece tiene validez definitiva y por tanto, debe cumplirse exactamente lo que ella ordena, *"ni más ni menos"*²⁴⁶.

Precisa la doctrina alemana, que, en oposición a lo que ocurre en la colisión de principios donde uno es desplazado cuando en el caso particular su opuesto tiene mayor peso, la regla aún no es desplazada cuando en el caso concreto el principio opuesto tiene mayor peso que el principio que apoya la regla. En este caso, además, tienen que ser desplazados los principios formales que establecen que deben cumplirse las reglas que son impuestas por una autoridad legitimada para ello y que no es posible apartarse sin fundamento de una práctica que proviene de la tradición (carga argumentativa a favor del Legislador)²⁴⁷.

Destaca el Despacho que las reglas se aplican mediante la técnica de la subsunción, que consistente en determinar si un determinado caso encaja o no dentro del supuesto de hecho. Por ende, en principio, tratándose de reglas, debe

Proporcionalidad y de los Derechos Fundamentales, Universidad Externado de Colombia, Cuarta Edición, Bogotá, 2014, Pág. 875, 932, 933 y 982)

²³⁷ Dos normas principios, tomadas en sí mismas, conducen a resultados recíprocamente contradictorios. Ninguna es inválida, ninguna tiene una precedencia absoluta. Es decir, los dos principios conducen a una contradicción: P1 y P2 opuestos, conducen a juicios concretos de deber ser jurídico recíprocamente contradictorios.

²³⁸ ALEXY, Ob. Cit. Pág. 73

²⁴⁰ BOROWSKI, Martín, La estructura de los derechos fundamentales, Universidad Externado de Colombia, 2003, Bogotá, Pág. 77

²⁴⁴ Expresión utilizada por Dworkin y acogida por Alexy.

²⁴⁵ ALEXY, Ob. Cit. Pág. 68

²⁴⁶ ALEXY, Ob. Cit. Págs. 80 y 92. Ante un conflicto de reglas, la solución estará dada por las reglas clásicas de "les posterior derogat legi priori" y "lex specialis derogat legi generali" o "por la importancia de las reglas en conflicto", a partir de las cuales se establece que por lo menos una de las reglas es inválida. El conflicto también puede solucionarse mediante la introducción en una de las reglas de una cláusula de excepción, evento en el cual la regla pierde su carácter definitivo para la decisión del caso, lo cual puede llevarse a cabo en razón de un principio

²⁴⁷ ALEXY, Ob. Cit. 81

aplicarse la consecuencia jurídica si se da el supuesto de hecho y, por consiguiente, la operación aplicativa se plantea en términos de sí o no.

Un aspecto que debe resaltarse en relación con la naturaleza de las reglas, es que las normas de derecho fundamental que tienen esta estructura, entrañan la intención del Constituyente de *“establecer ciertas determinaciones frente a las exigencias de principios contrapuestos”*. Entonces, cuando mediante una disposición de derecho fundamental se ha llevado a cabo alguna determinación relacionada con las exigencias de principios contrapuestos, se estatuye en ella no sólo un principio sino también una regla que supone una precedencia fijada por el Constituyente. Por lo tanto, en virtud del postulado de vinculación a la Constitución, las determinaciones adoptadas a nivel de las reglas preceden a las determinaciones alternativas que, tomando sólo en cuenta los principios, son igualmente posibles. Estas reglas se deben aplicar subsuntivamente, a menos que a favor de otras determinaciones diferentes a las tomadas en el nivel de las reglas sean tan fuertes que también desplacen al principio de la vinculación al texto de la Constitución²⁴⁸.

Las anteriores elucubraciones sobre normas constitucionales de derecho fundamental y su método de aplicación dependiendo de su estructura, son igualmente aplicables a las normas de inferior jerarquía que desarrollan los derechos fundamentales.

Para lo que concierne al caso, el contenido esencial del derecho a la participación ciudadana en materia de planeación y ordenamiento del territorio fue determinado por el legislador en reglas de procedimiento claras previstas en las Leyes 388 de 1997 y 1437 de 2011, atrás explicadas, luego, su aplicación debe hacerse en forma subsuntiva²⁴⁹, en decir, en los términos que estableció el legislador, sin que pueda ampliarse dicho contenido esencial a través de la ponderación. Desde luego, podrían existir razones de orden constitucional para inaplicar el alcance de tales reglas con el fin de hacerlas extensivas a otros supuestos de planificación urbana no contemplados por la ley, sin embargo, para este momento, tales razones no son advertidas por el Despacho. Por el contrario, una postura en tal sentido, supondría el vaciamiento de otros principios constitucionales, como se pasa a explicar.

²⁴⁸ ALEXY, Ob. Cit. Págs. 113 y 114

²⁴⁹ Las citadas normas contienen algunos elementos indeterminados, respecto de los cuales sí aplicaría la ponderación, pero en lo que atañe a las instancias en las que se deben asegurar los mecanismos de participación ciudadana como la consulta, las normas contienen reglas claras que han de aplicarse subsuntivamente.

b) Un alcance mayor al derecho de participación ciudadana, más allá del dispensado por el legislador, en este caso, podría implicar un vaciamiento de la discrecionalidad administrativa y del principio democrático, en su modalidad de democracia representativa.

Así como el juez no puede entrar a controlar el sustrato de discrecionalidad del que goza la administración para la toma de decisiones (aspecto que fue ampliamente analizado al estudiar los límites del control del juez en la acción popular), los ciudadanos en ejercicio del derecho de participación tampoco pueden vaciar de contenido dicha discrecionalidad.

En primer lugar, sería, no difícil, sino imposible, la concreción eficaz del interés general procurado con la gestión urbanística, si para adelantar las acciones de planeación de cada obra pública fuera necesario consultar la opinión de la comunidad a impactar, haciendo uso de los mecanismos de concertación y consulta previstos en la Ley 388 de 1997. Una administración pública con la magnitud y complejidad de las obligaciones positivas que le demanda un Estado social, no podría funcionar de manera eficaz si tuviera que realizar consultas ciudadanas respecto de cada obra urbanística que vaya a desarrollar, para asegurar el modelo de planificación “de abajo – arriba” como el que propone la Corte.

En segundo lugar, la discrecionalidad administrativa que le permite a la administración estimar bajo criterios objetivos la necesidad y las especificaciones de una obra de urbanismo, se encuentra amparada en el principio constitucional de **DEMOCRACIA**, que comprende no solo la democracia directa sino también la representativa.

Recordemos que, de acuerdo con los artículos 1 y 3 de la Constitución Política, el Estado colombiano se reputa democrático, participativo y pluralista, y su poder o soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. En este sistema democrático, el pueblo “*se convierte en protagonista decisorio de los destinos estatales al poseer en su conjunto una serie de prerrogativas, que lo introducen realmente en la constitución y ejercicio de las funciones públicas*”²⁵⁰, sin embargo, como lo explica el profesor SANTOFIMIO GAMBOA, “**el ejercicio de ese poder soberano es esencialmente institucionalizado: está sometido a los términos que la Constitución establece**”, es decir, se trata de un “*poder*

²⁵⁰ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, Pág. 394

encauzado y no absoluto. El pueblo, así entendido, actúa como sujeto político que conforma una voluntad conjunta dentro de una pluralidad de concepciones²⁵¹. En el escenario colombiano, ese poder se ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. La democracia directa, se ejerce cuando el pueblo por medio de los canales institucionales adopta las decisiones que le han sido encomendadas, como puede ser el caso de los mecanismos de participación señalados en la Ley 134 de 1994 y en la Ley 388 de 1997, y de manera indirecta, cuando el pueblo actúa a través de personas o instituciones intermediarias para la adopción de sus decisiones²⁵³.

En la democracia representativa, como lo enseña de antaño la filosofía política, la multitud de hombres que conforman la sociedad, a fin de vivir armónica y pacíficamente, se ponen de acuerdo y pactan cada uno con cada uno, conceder a cierto hombre o asamblea de hombres el poder de representarlos. En virtud de tal acuerdo, que en el Estado colombiano se logra a través del proceso electoral, tanto quienes votaron a favor como quienes votaron en contra de quien los representan, quedan sometidos a que en lo sucesivo todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres sean como si fueran los suyos propios hasta el final de período que dura la representación²⁵⁴. Proceder contrariando ese pacto, en una democracia, constituye un acto de injusticia²⁵⁵.

Tal como lo sostiene el CONSEJO DE ESTADO²⁵⁶, *“como no todas las decisiones pueden ser adoptadas directamente por todos y cada uno de los ciudadanos, se requiere de una estructura en la cual estos actúen a través de representantes que se conviertan en sus voceros pero a la vez, velen los por los intereses de la colectividad”* y *“como existe una multiplicidad de opciones de decisión y no es posible que todos los ciudadanos coincidan en sus preferencias e intereses, ha sido el sistema de mayorías el método para definir, sin que ello implique desconocer los derechos y garantías de las minorías”*.

En la misma providencia, al referirse a la naturaleza del voto, el Consejo de Estado señaló que se trata de *“una de las máximas representaciones democráticas a través de la cual los ciudadanos pueden acudir a las urnas para decidir directamente algún asunto puesto a su consideración o para elegir a sus*

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵³ SANTOFIMIO, 2013, Pág. 391

²⁵⁴ HOBBS Thomas, *Leviatán*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2018, Pág. 132

²⁵⁵ HOBBS, Pág. 132

²⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, Sentencia del 16 de mayo de 2019, C.P. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, Rad. 11001-03-28-000-2018-00084-00, Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN vs. AIDA MERLANO REBOLLEDO – SENADORA DE LA REPÚBLICA – PERIODO 2018-2022

representantes". Además, "es [una de] la[s] forma[s] en que se expresan genuinamente los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Carta Política".

Conforme a lo anterior, las decisiones discrecionales que en materia urbanística adopta un alcalde, investido de legitimidad democrática, bajo criterios científicos, técnicos, de conveniencia o de oportunidad, están respaldadas en el voto de confianza que la comunidad que representa le dispensó en el proceso electoral, e indirectamente constituyen una expresión de la participación ciudadana, de manera que no puede pretenderse que instancias de la planificación urbana atribuidas por el legislador al alcalde o a sus delegatarios, vayan a ser asumidas por la comunidad o por el juez que controla la actividad administrativa, bajo un criterio de precedencia de la democracia directa que no existe en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, no comparte el Despacho, por lo menos en este caso, el argumento según el cual la violación del derecho a la participación ciudadana no puede enmendarse en etapas posteriores a la planeación de una obra de urbanismo, puesto que es posible que las especificaciones de una obra pública sean modificadas, por los cauces legales que prevé el ordenamiento jurídico, con el fin de asegurar que la obra responda a las necesidades y expectativas manifestadas por la comunidad, cuando quiera que éstas supongan una única respuesta válida dentro del ordenamiento jurídico que haga inaplicable la discrecionalidad administrativa.

Por las anteriores razones, el Despacho se aparta de la tesis expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia T-537 de 2013, pues, se insiste, la participación de la comunidad en los procesos de planeación urbana, como manifestación del principio de democracia directa, se debe ejercer dentro de los precisos términos que el legislador ha previsto, pues son éstos los canales de participación para el ejercicio institucionalizado de su poder soberano.

4. Análisis probatorio para la resolución de la medida cautelar.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, se tiene probado lo que sigue:

4.1. Las normas del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga relativas a proyectos de cicloinfraestructura.

4.1.1. Las ciclorrutas como herramienta para una Bucaramanga ambientalmente sostenible y con movilidad articulada a modos alternativos no contaminantes.

El Concejo Municipal de Bucaramanga, en uso de sus facultades legales²⁷¹, expidió el Acuerdo No. 011 del 21 de mayo de 2014 “*Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del Municipio de Bucaramanga 2014-2027*”.

En su artículo 5º denominado “*Bucaramanga 2027 - Visión de Futuro*”²⁷² se traza como meta, en materia de ordenamiento territorial, para el año 2027, lograr la dignificación del espacio público como eje articulador de la transformación y revitalización de la ciudad, la distribución equilibrada de las actividades productivas con los usos residenciales; de la habilitación de suelo necesario para superar progresivamente los problemas asociados a la precariedad e ilegalidad urbana, y de la disminución de su vulnerabilidad a desastres; generar un territorio densificado de manera apropiada, con equilibrio entre el espacio público y el espacio construido; con una infraestructura de movilidad moderna y multimodal que favorece la productividad, los flujos de conocimiento y creatividad de su gente; mejor adaptado al cambio climático, y con tangibles mejoras de su estructura ecológica al servicio de la comunidad; de tal manera que se logre consolidar un territorio prospero, sostenible y competitivo.

Entre las variables estratégicas sobre las cuales se soporta la visión del ordenamiento territorial del municipio de Bucaramanga, está la denominada “*sistema de espacio público y movilidad*”, la cual tiene como reto que el Sistema Integrado de Transporte Masivo sea integrado al transporte público que interconecta eficientemente los diferentes sectores de la ciudad y así mismo, “a/ menos otro modo de transporte alternativo”²⁷³.

²⁷¹ En uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las conferidas por las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003, así como por los Decretos Nacionales 879 de 1998; 2079 de 2003 y 4002 de 2004

²⁷² SUBTÍTULO 1°. BUCARAMANGA 2027 - VISIÓN DE FUTURO.
CAPÍTULO 1°. VISIÓN.

Artículo 5°. Visión de soporte del ordenamiento territorial. La visión que se pretende alcanzar al año 2027 con el desarrollo e implementación del presente Plan de Ordenamiento Territorial, se expresa alrededor de un conjunto de variables estratégicas que define el modelo de organización del territorio, y se enuncia de la siguiente forma:

En el año 2027 el municipio de Bucaramanga, mediante un modelo eficiente de gobernanza ha propiciado la comprensión institucional y comunitaria de sus deberes, derechos y competencias en cuanto a la ocupación territorial, a través de la dignificación del espacio público, como eje articulador de la transformación y revitalización de la ciudad; de una distribución equilibrada de las actividades productivas con los usos residenciales; de la habilitación de suelo necesario para superar progresivamente los problemas asociados a la precariedad e ilegalidad urbana, y de la disminución de su vulnerabilidad a desastres; para generar un territorio densificado de manera apropiada, con equilibrio entre el espacio público y el espacio construido; con una infraestructura de movilidad moderna y multimodal que favorece la productividad, los flujos de conocimiento y creatividad de su gente; mejor adaptado al cambio climático, y con tangibles mejoras de su estructura ecológica al servicio de la comunidad; consolidando así un territorio prospero, sostenible y competitivo

²⁷³ Artículo 6°. Variables de la visión. Las variables sobre las cuales se soporta la visión de ordenamiento territorial son las siguientes:

Agrupación	Variabes estratégicas	Reto
------------	-----------------------	------

En clave con dicha estrategia general, el artículo 7º del mencionado plan, establece como políticas públicas en materia de ordenamiento territorial²⁷⁴ -a partir de las cuales se estructuran los objetivos y estrategias del POT, las cuales deben mantenerse vigentes en el corto, mediano y largo plazo-, las siguientes:

1. **La política de ocupación sostenible**, esto es, el modelo territorial concebido en el plan, orientado a promover el uso racional del suelo mediante el crecimiento endógeno en equilibrio con la generación de espacio público efectivo y la distribución equitativa de las actividades urbanas: lo anterior en armonía con su estructura ecológica principal para garantizar la oferta de bienes y servicios ecosistémicos y la disminución de la vulnerabilidad a desastres, y generar una ciudad más resiliente; y
2. **La política de primacía del espacio público**, la que se explica bajo el entendido que *"siendo propiedad de todos y lugar democrático por excelencia, para este Plan de Ordenamiento Territorial el espacio público es prioritario en la creación colectiva del territorio y prima sobre los intereses particulares; por ende es responsabilidad del Estado y de todos los ciudadanos su generación, construcción, preservación, adecuado mantenimiento, recuperación y aprovechamiento, bajo las normas aquí establecidas, para orientarlo a garantizar el derecho colectivo a su disfrute"*.

A renglón seguido de estas y otras políticas generales, el artículo 8 ibídem²⁷⁵ consagra una serie de **"objetivos y estrategias ambientales y [de] adaptación al cambio climático"**. El primero en esta materia es **"Contribuir a la sostenibilidad ambiental del territorio"**, indicándose como "Estrategias" para lograr dicho objetivo, entre otras, las siguientes:

Sistema de Espacie público y movilidad	Integración e Intermodalidad del sistema de transporte	El SITM está integrado al transporte público que interconecta eficientemente los diferentes sectores de la ciudad y se encuentra integrado a al menos otro modo de transporte alternativo.
--	--	--

²⁷⁴ Que hace parte del capítulo 2º "POLITICAS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LARGO PLAZO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL"

²⁷⁵ Artículo 8º. Objetivos y estrategias ambientales y adaptación al cambio climático. Son objetivos y estrategias ambientales y de adaptación al cambio climático las siguientes:

1. Contribuir a la sostenibilidad ambiental del territorio.

Estrategias:

- a) Articular la planificación territorial con la estructura ecológica principal de la región y del Área Metropolitana, de manera que la misma se convierta en eje integrador del territorio.
- b) Incorporar las decisiones de la autoridad ambiental sobre el sistema de áreas protegidas a las decisiones de ordenamiento territorial.
- c) Implementar el instrumento de planificación rural denominado Unidad de Planificación Rural (UPR).
- d) Controlar la subdivisión predial a través de la definición de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF —equivalente zonal), con el fin de conservar su vocación rural productiva.
- e) Articular los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) con la planificación territorial.
- f) Disminuir el impacto ambiental producto del desarrollo de las actividades urbanas y rurales en cuanto a su generación de residuos sólidos y líquidos, mediante un enfoque de gestión integral de estos que priorice procesos de reducción, reutilización y reciclaje.
- g) Propiciar la adopción y aplicación de determinantes técnicas y especificaciones de construcción sostenible, que busquen el desarrollo sustentable de la ciudad, la disminución de los niveles de contaminación, uso de materiales amigables con el ambiente y materias primas generadas localmente, eficiente de agua y energía, y la racionalización y mejor utilización de los recursos naturales.
- h) Consolidar corredores biológicos y la conectividad entre parques urbanos y parches de bosques a partir del conocimiento y caracterización de flora y fauna silvestre, introducida y ornamental, considerando aspectos ecológicos, que orienten apropiadamente actividades de reforestación en beneficio de la estructura ecológica principal.

*“f. **Disminuir el impacto ambiental** producto del desarrollo de las actividades urbanas y rurales en cuanto a su generación de residuos sólidos y líquidos, mediante un enfoque de gestión integral de estos que priorice procesos de reducción, reutilización y reciclaje.*

*“g. Propiciar la adopción y aplicación de **determinadas técnicas y especificaciones de construcción sostenible**, que busquen el **desarrollo sustentable de la ciudad**, la **disminución de los niveles de contaminación**, uso de materiales amigables con el ambiente y materias primas generadas localmente, utilización eficiente de agua y energía, y la racionalización y mejor utilización de los recursos naturales”*

Ahora, en materia de infraestructura vial y movilidad de la ciudad, el artículo 11 señala como primer objetivo del sistema de movilidad de la ciudad²⁷⁶ el de **“Mejorar las condiciones de conectividad y accesibilidad de los ciudadanos y de las actividades económicas”**, y establece como estrategias para tal efecto, entre otras, las de **“a. Crear el sistema de movilidad donde se articulan la infraestructura vial con los medios de transporte y la red de estacionamientos”** y **“d. Definir las infraestructuras y proyectos que favorezcan la complementariedad de todos los modos de transporte”**.

En línea con los anteriores derroteros generales sobre sostenibilidad ambiental, infraestructura vial y movilidad, el POTB contempla como uno de sus **“SISTEMAS ESTRUCTURANTES URBANOS”** el de **“MOVILIDAD URBANA”**, concebido como el **“Conjunto jerarquizado e interdependiente donde interactúan los modos de transporte de personas y carga, la infraestructura vial, los estacionamientos y parqueaderos, facilitando la movilidad y la accesibilidad al interior del área urbana”**²⁷⁷.

Este sistema de movilidad urbana, dice el artículo 96 ibídem, debe sujetarse a un **“proceso de planeación”** que le define **“objetivos, lineamientos y las estrategias, así como las prioridades de inversión en el corto, mediano y largo plazo”**. Según

²⁷⁶ En el subcapítulo 2º, art. 23, se establece el **“SISTEMA DE MOVILIDAD”** como el que **“integra de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural”**, y dentro del sistema de movilidad, se contempla como subsistemas: 1). Subsistema de infraestructura vial general, que lo constituye **“la red o infraestructura física de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio y de este con las redes viales regionales y nacionales. Las vías del subsistema de infraestructura vial general se clasifican de acuerdo con su papel en la dinámica territorial, funcionalidad, localización y características técnicas”** (Art. 24), 2). Subsistema de transporte, el cual **“se enfoca al mejoramiento de la movilidad territorial, regulando de manera organizada los distintos modos de transporte en relación con el subsistema vial y se clasifica según el tipo de servicio, el objeto desplazado y el tipo de vehículo”**, y 3) Subsistema de Estacionamientos y Parqueaderos. Está conformado por las áreas destinadas a estacionamientos y parqueaderos para el aparcamiento de vehículos en lugares públicos o privados.

²⁷⁷ Art. 95, ubicado dentro del TÍTULO III - COMPONENTE URBANO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, “SUBTÍTULO 1º. SISTEMAS ESTRUCTURANTES URBANOS”, “CAPÍTULO 2º. SISTEMA DE MOVILIDAD URBANA”

la misma norma, algunos de tales objetivos que hacen parte de esa planeación son:

2. De orden territorial:

- b. *Propiciar mejoras en la movilidad integrando la infraestructura vial con los modos de transporte”*
- c. *Fortalecer la conectividad metropolitana y regional”.*
(...)

3. De orden social:

- a. *Implementar mejoras en la movilidad y accesibilidad para la población vulnerable.*
(...)

4. De orden ambiental:

- a. **Reducir la contaminación del aire y de otros impactos ambientales negativos causados por el tráfico,**
- b. *Promover el uso de tecnologías limpias y*
- c. **Estimular el uso de transportes alternativos no motorizados y proveer el espacio público requerido para el efecto”.**

Estos objetivos se concretan en los Subsistemas de Movilidad Urbana²⁷⁸. Uno de ellos, es el “**SUBSISTEMA DE INFRAESTRUCTURA VÍAL URBANA**” definido como aquel que “*constituye la zona de uso público destinada a los desplazamientos de personas, vehículos motorizados y no motorizados que corresponden a la malla vial dentro del perímetro urbano, incluyendo las vías con todos sus componentes (calzadas, separadores, andenes y antejardines), y los elementos de articulación o conexión intersecciones viales y pasos a desnivel*”²⁷⁹.

Uno de los tres componentes de ese subsistema vial, es el de la “**INFRAESTRUCTURA VIAL PARA MODOS ALTERNATIVOS**”²⁸⁰. Según este componente, los modos de transporte alternativos o transporte no motorizados, como las ciclorrutas²⁸¹, “*debe[n] actuar como uno de los componentes básicos de la intermodalidad y como promotor de la movilidad sostenible no contaminante*”

²⁷⁸ El artículo 97 establece los Subsistemas de Movilidad Urbana. El sistema de movilidad está conformado por lo siguientes subsistemas. 1. Subsistema de Infraestructura Vial. 2. Subsistema de Transporte, y 3. Subsistema de Estacionamientos y Parqueaderos

²⁷⁹ Art. 88 POTB

²⁸⁰ Artículo 99°. Componentes del Subsistema Vial. Los componentes de este subsistema son los siguientes: 1. Infraestructura vial vehicular. 2 Infraestructura vial peatonal

²⁸¹ Artículo 154°. Componente transporte alternativo. Es aquel que se realiza a través de modos de transporte no motorizados en ciclorrutas, redes peatonales y/o por medio de as redes de cable aéreo. Este tipo de transporte alternativo debe actuar como uno de los componentes básicos de la intermodalidad y como promotor de la movilidad sostenible no contaminante y de las practicas saludables de la población, para lo cual la ciudad debe brindar as plataformas físicas adecuadas

Se entiende por ciclorrutas, según la Guía de ciclo-infraestructura para ciudades colombianas, “3.1.1.1 CICLORRUTA Las ciclorrutas son vías reservadas exclusivamente para la circulación en bicicleta, segregadas físicamente del resto del tránsito (motorizado) y también de los peatones. Las ciclorrutas pueden transcurrir al nivel de la calzada, al nivel del andén o a un nivel intermedio, pero siempre llevan algún tipo de segregación física. Pueden ser unidireccionales o servir para los dos sentidos circulatorios (bidireccionales)”

y de las prácticas saludables de la población, para lo cual la ciudad debe brindar las plataformas físicas adecuadas²⁸².

Las estrategias principales para lograr los objetivos trazados para ese componente de transporte alternativo no motorizado²⁸⁴, son:

"2) Diseñar e implementar la red de ciclorrutas definidas por el Plan de Ordenamiento Territorial.

(...)

4) Garantizar condiciones de seguridad en los corredores de desplazamiento peatonal y de bicicleta, mediante el mejoramiento de la iluminación, la señalización adecuada, la accesibilidad universal, medidas de tráfico calmado en los sitios de entrecruzamiento de flujos altos de peatones con corredores de alta velocidad o flujo vehicular, y la complementariedad con la red de centros de atención inmediatos de la policía (CAI).

Para el cumplimiento de tales estrategias, el POTB contempla diferentes normas **de carácter técnico y que suponen un análisis de conveniencia**, cuyo análisis se hará en el siguiente capítulo, establecen una serie de parámetros para el diseño y construcción de las ciclorrutas dentro de la ciudad con el fin de "garantizar la seguridad, comodidad y maniobrabilidad de los usuarios se definen los siguientes lineamientos para la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de las ciclorrutas en el suelo urbano y de expansión urbana"²⁸⁵, los cuales hacen parte de la **planeación técnica** que debe atender la administración municipal al momento de desarrollar las diferentes políticas, objetivos, estrategias y obras de infraestructura vial que ordena o autoriza el POT. Por ahora, de dichas normas sólo interesa destacar el artículo 131 que impone **priorizar** el diseño y construcción de los corredores viales con ciclorrutas en el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial que hace parte del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo.

Todo lo anterior, permite concluir que la movilidad sostenible desde el punto de vista ambiental es un eje determinante y transversal del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga y que, en el marco de este eje, la construcción de la infraestructura vial para la implementación de un sistema de ciclorrutas como medio de transporte alternativo no contaminante, **es una prioridad para la movilidad y sostenibilidad ambiental de la ciudad de Bucaramanga.**

²⁸² Art. 154

²⁸⁴ Artículo 155

²⁸⁵ Artículo 132°. Lineamientos para ciclorrutas. Para garantizar la seguridad, comodidad y maniobrabilidad de los usuarios se definen los siguientes lineamientos para la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de las ciclorrutas en el suelo urbano y de expansión urbana: (...)

Cabe destacar que la priorización de este tipo de infraestructura vial que hace el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, no está inspirado en una visión de ciudad novedosa o caprichosa del alcalde, los concejales y la ciudadanía que intervinieron en la formulación, discusión y adopción del plan. Se trata de una política de movilidad ambientalmente sostenible y de uso de modos alternativos de transporte promovida a nivel mundial²⁸⁶ y a nivel nacional²⁸⁷, en especial, por el legislador colombiano. Se citan a modo de ejemplo:

i) **La Ley 1083 de 2006 “Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones”**. Esta ley, en su artículo 1º, ordena a los municipios formular, adoptar y ejecutar planes de movilidad sostenible y segura dentro de sus planes de ordenamiento territorial, dando prelación a los medios de transporte no motorizados (peatón y bicicleta) y al transporte público con energéticos y tecnologías de bajas o cero emisiones.

ii) **La Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”**. En su artículo 204, se señala que “El

²⁸⁶ HERCE, Manuel, Sobre la movilidad en la ciudad, propuestas para recuperar un derecho ciudadano, Editorial Recerché, Págs. 15, 123, 125, 126. Enseña el autor que “La gestión de programas y actuaciones tendientes a garantizar el ejercicio de[] derecho [a la movilidad] a todas las personas es una tarea de la Administración pública, hoy en día exigida en todas las sociedades democráticas como un imperativo que se ha ido acrecentando aceleradamente en los tiempos recientes. Ha contribuido a ello una conjunción del hartazgo colectivo respecto al tiempo y la molestia asociados a los desplazamientos urbanos, con la mayor conciencia sobre los costes ecológicos y energéticos que conlleva el modelo imperante de atención a la movilidad de personas y mercancías (...) Para afrontar el desafío que significa el ejercicio del derecho a la movilidad física - como condición asociada a las necesidades de conexión social—, los municipios europeos han concebido un instrumento de programación de medidas que se conoce como plan de desplazamientos “o” de movilidad urbana (...) Por un lado, se contempla la necesidad de un modelo de movilidad que conlleve un tipo de ciudad más sostenible, entendiéndose por ello un espacio urbano donde se minimicen el consumo de energía y la contaminación producida y se maximice el intercambio de información. Por otro lado, se trata de plantear un modelo de movilidad que priorice el viaje a pie, en bicicleta o en transporte público, con los mismos objetivos de disminuir el consumo energético y la contaminación, pero con la componente específica de dar respuesta a todas las necesidades de conexión social. Éstos son los objetivos explícitos de los planes franceses de desplazamiento urbano —pioneros en Europa—, cuyo marco normativo de referencia plantea como su finalidad principal el asegurar la movilidad para maximizar las interacciones espaciales, para generar o gestionar la proximidad. Pero favorecer la ciudad de recorridos cortos es un objetivo que no depende sólo de un plan de movilidad, sino que tiene más que ver con el modelo organizativo de la ciudad, con sus planes urbanísticos. A este respecto, el Libro verde sobre el medio ambiente urbano de la Unión Europea defiende un modelo de ciudad compacta, diversificada y con mezcla de actividades, frente al modelo imperante de ciudad dispersa, articulada sobre carreteras y sobre segmentos de ciudad especializados en una actividad (comercio, residencia, industria, ocio, etcétera). Es obvio que el modelo que preconiza este libro verde resulta más adecuado a un desarrollo sostenible, porque es más eficiente en lo relativo al uso de recursos materiales y energéticos, y porque supone una menor ocupación de suelo y disminuye la necesidad de medios motorizados (...).”

Concretamente, en cuanto al uso de la bicicleta en algunas ciudad del mundo, el autor señala que “La bicicleta ha comenzado a recuperar su presencia en el espacio público de la ciudad, con un ritmo y una potencia que obligan a pensar que estamos ante un proceso irreversible. De hecho, en muchas ciudades del Tercer Mundo siempre habían mantenido su presencia y utilidad; pero lo paradójico es que mientras esas ciudades se motorizan, las bicicletas recuperan su espacio en ciudades occidentales que eran el territorio de un automóvil omnipresente. Es de justicia reconocer la larga lucha que los colectivos ecologistas han mantenido para conseguirlo. Sus frutos son obvios: como mejores ejemplos, ciudades como Ámsterdam y Copenhague, en cuyos centros predominan —e incluso prácticamente sólo se ven las bicicletas como vehículos de transporte de personas; pero, en general, un enorme número de ciudades con planes de redes de ciclovías, ordenanzas reguladoras de su uso en el espacio público, empresas municipales dedicadas a la gestión del arrendamiento de vehículos de este tipo, etcétera. La Declaración de Ámsterdam (2000) —por la que se reconocía que las personas deben tener derecho a usar bicicletas en la ciudad cuando quieran, y para ello se precisa la adopción de medidas sobre el espacio público— ha constituido un punto de no retorno, reforzado por la preocupación medioambiental y el coste de los carburantes. A pesar de los inconvenientes de la coexistencia de vehículos rodados y bicicletas, o de bicicletas y peatones —que se comentará más adelante—, el fenómeno es esperanzador en el proceso orientado hacia una movilidad urbana más sostenible. Como bien decía el casi olvidado conde de Saint-Simón, ningún orden social cambia si las líneas de lo nuevo no están socialmente latentes en el presente: lo que pone de relieve un principio sociológico que, más tarde, recogió la filosofía del derecho: el de que cuando una costumbre deviene norma, hace ya tiempo que está socialmente asentada. Quizá sea San Sebastián la ciudad española que más ha apostado, y con más éxito, por fomentar el uso de la bicicleta para todo tipo de desplazamientos urbanos, con imaginativas soluciones de adaptación de sus recorridos a calles y carreteras muy distintas, y a una topografía bastante abrupta en su periferia. Datos extraídos de la reciente actualización de su plan de movilidad (Plan Estratégico de la Bicicleta, 2008-2011) muestran que se han alcanzado cuotas del 15 % en el uso de bicicletas en los transportes internos de la ciudad (así como de un 35 % de viajes a pie); la primera cifra quiere decir casi 40.000 viajes/día en bicicleta en una ciudad de 185.000 habitantes (400.000 en su área metropolitana), lo que significa que su uso se ha multiplica- do por diez en apenas ocho años (figura 9.18). Esta ciudad se ha propuesto construir antes del año 2011 una red de 50 kilómetros de carriles reservados a la bicicleta (*bidegorris*), además de una cifra análoga de itinerarios adaptados para peatones, de los que ya está construido un 60 %. El objetivo es incrementar en un 50 % más el uso de la bicicleta antes de esa fecha. Con este objetivo, el Ayuntamiento ha puesto en marcha recientemente un sistema de alquiler de bicicletas públicas análogo al de Barcelona” Págs. 255 y 256

²⁸⁷ Jorge Acevedo, Juan Pablo Bocarejo y German C. Lleras, El transporte como soporte al desarrollo de Colombia, Una visión al 2040, Universidad de los Andes

*Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, realizará acciones tendientes a **promover el uso de modos no motorizados y tecnologías limpias, tales como bicicleta, tricimóviles y transporte peatonal en todo el territorio nacional**".*

iii) **La Ley 1811 de 2016** *"Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito".* Esta ley tiene por objeto incentivar el uso de la bicicleta como medio principal de transporte en todo el territorio nacional; incrementar el número de viajes en bicicleta, avanzar en la mitigación del impacto ambiental que produce el tránsito automotor y mejorar la movilidad urbana.

iv) **La Resolución 3258 de 2018** *"Por la cual se adopta la Guía de cicloinfraestructura para ciudades colombianas"* expedida por el Ministerio de Transporte. En esta norma, se consagran *"recomendaciones de diseño de infraestructura para incluir a las bicicletas de manera adecuada en las políticas urbanas y facilitar el desplazamiento equitativo, seguro y eficiente en ese modo de transporte."*

En suma, la consolidación de la bicicleta como medio alternativo de transporte en la ciudad de Bucaramanga es una prioridad del Plan de Ordenamiento Territorial vigente y hace parte de una política pública nacional y mundial que pretende dar respuesta a las demandas actuales que en materia de movilidad y medio ambiente exigen las ciudades modernas para su desarrollo ordenado.

4.1.2. Estándares mínimos para el diseño y construcción de ciclorrutas en la ciudad de Bucaramanga, según el POT vigente.

Como se dijo atrás, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, además de ordenar la priorización de la red de ciclorrutas, establece una serie de normas técnicas para su diseño y construcción que tienen la misma fuerza vinculante de las analizadas en el capítulo anterior; incluso algunas de ellas, referidas a la clasificación y delimitación de suelos en la ciudad, tienen el carácter de normas urbanísticas estructurantes, lo cual significa que: i) prevalecen sobre las demás normas urbanísticas, ii) las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y iii) su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del

plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados²⁸⁹. Veamos:

4.1.2.1. Categorías de vías prohibidas y autorizadas para la construcción de ciclorrutas.

El artículo 132.3 del POTB prohíbe la construcción de ciclorrutas “*en las calzadas de las vías arterias primarias y secundarias*”, norma que, entiende el Despacho, busca que la implementación de las ciclorrutas no conlleve el colapso de la movilidad vehicular en vías de alto flujo.

Son *vías arterias primarias*, según el artículo 103 ibídem, las “*orientadas a canalizar el tráfico vehicular rápido, que permiten la conexión del territorio metropolitano y su articulación e integración con los corredores viales regionales y nacionales, facilitando además la conexión de los principales flujos vehiculares nacionales de paso por el área urbana, en los sentidos sur-norte y este-oeste*”.

Pertenecen a esta categoría de vías, según el mismo artículo, las siguientes:

1. Anillo Vial Metropolitano Palenque- Centroabastos - Café Madrid.
2. Autopista Bucaramanga - Floridablanca intercambiador Puerta del Sol - puente de Provenza.
3. Autopista Bucaramanga - Girón - Palenque.
4. Carrera 15 - Diagonal 15.
5. Vía la Virgen — la Cemento.
6. Carrera 27.
7. Avenida Quebrada Seca desde la Carrera 27 hasta el K3+400 (Doble calzada a Cúcuta)
8. Boulevard Bolívar.
9. Vía Kennedy - Café Madrid.

²⁸⁹ Artículo 15 de la Ley 388 de 1997. ARTICULO 15. NORMAS URBANISTICAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

Las vías arterias secundarias -también prohibidas para proyectos de cicloinfraestructura-, son *“los ejes viales que alimentan zonas urbanas y permiten la conexión con las vías arterias primarias. Se caracterizan por su función de estructuración de las actividades interurbanas, y están orientadas a canalizar el tráfico vehicular rápido. Complementan la articulación del área urbana de Bucaramanga con otras cabeceras municipales y albergan las rutas pretroncales del sistema integrado de transporte masivo, presentando altos volúmenes vehiculares”* (Art. 104 ib.).

Según la misma norma, pertenecen a esta categoría las siguientes vías existentes:

1. Vía la Virgen - Puente Tona (salida al Municipio de Tona).
2. Calle 10.
3. Calle 11 entre las carreras 15 y 27.
4. Calle 14 entre las carreras 30 y 33.
5. Calle 45 entre la vía Palenque - Café Madrid y la carrera 33.
6. Calle 56 desde la carrera 33 hasta la carrera 17 y calle 57 desde la carrera 17 hasta la Avenida Los Samanes.
7. Conexión Avenida los Samanes - calle Real - calle 64 - calle 65.
8. Transversal Metropolitana desde la calle 65 en la Ciudadela Real de Minas, pasando por el puente el Bueno y la carrera 15, hasta la calle 105 en Provenza.
9. Calle 105 entre el Porvenir y la vía Antigua a Floridablanca, incluyendo la Diagonal 105 y la calle 107 A
10. Transversal Oriental.
11. Carretera antigua a Floridablanca.
12. Carrera 33 entre el puente la Flora y la calle 14.
13. Carrera 27 desde la Avenida Quebrada Seca hasta la calle 10
14. Carrera 30 entre las calles 10 y 14.
15. Carrera 9 entre la Avenida Quebrada Seca y la calle 45.
16. Avenida Quebrada Seca desde la Carrera 9 hasta la Carrera 27.

Frente a las demás vías de la ciudad, el POTB no establece prohibición alguna para la construcción de ciclorrutas, de donde se infiere que éstas son pasibles de tales obras, valga decir, las vías arterias terciarias y las vías locales.

Son vías arterias terciarias, según el artículo 105, *“aquellas orientadas a canalizar el tráfico urbano de mediana velocidad, que articulan las vías primarias y secundarias, y que por su extensión o nivel de servicio se configuran como complementarias a estas. Conectan dos o más sectores de la ciudad y se constituyen en corredores de atracción de la actividad urbana”*. Pertenecen a esta

categoria de vías, todas las de doble calzada no clasificadas como primarias o secundarias y las siguientes vías existentes:

1. Carrera 13 entre calles 13 y Conexión Alternativa Centro (CRM).
2. Carrera 14 entre calles 12 y Conexión Alternativa Centro (CRM).
3. Carrera 17 entre calles 3 y 61.
4. Carrera 18 entre calles 4 y 55
5. Carrera 21 entre la calle 5 y la Diagonal 15.
6. Carrera 22 entre calles 5 y 58.
7. Carrera 30 entre calles 63 y 67.
8. Avenida González Valencia
9. Carrera 32 entre calles 56 y 63.
10. Carrera 33A entre la calle 14 y la carrera 33.
11. Carrera 35 entre la carrera 38 y la calle 45.
12. Carrera 35A entre calles 45 y 56
13. Carrera 36 entre calles 34 y 56.
14. Calle 14 entre carreras 15 y 30 y entre carreras 33 y 33 A.
15. Boulevard Santander.
16. Calle 33 entre carreras 9 y 33.
17. Calle 34 entre carreras 9 y 36
18. Calle 36 entre carreras 11 y 36.
19. Avenida la Rosita la diagonal 15 y la carrera 32.
20. Calle 45 entre carreras 33 y 36.
21. Calle 52 entre Avenida González Valencia y carrera 38.
22. Calle 53 entre la carrera 18 y la calle 52.
23. Calle 54 entre la conexión alternativa centro (CRM) y la calle 52.
24. Calle 58 entre la diagonal 15 y carrera 27.
25. Calle 59 entre carreras 32 y 33.
26. Calle 61 entre la Avenida Los Búcaros y la diagonal 15.
27. Calle 63 entre carreras 32 y 33.
28. Calle 64 entre Transversal Metropolitana a la altura de la calle 65, y la Avenida los Búcaros
29. Calle 67 entre carreras 27 y 33.
30. Vía Provenza - San Luis desde la Autopista Bucaramanga - Girón, pasando por la carrera 16, calle 89, carrera 19, diagonal 20 y carrera 20, hasta la calle 105.
31. Avenida 89 entre carreras 19 y 24 continuando por la carrera 24 hasta la Autopista Bucaramanga-Floridablanca.
32. Carrera 29 entre la Autopista Bucaramanga - Floridablanca a la altura del Viaducto García Cadena y el Sector de Mirador de San Lorenzo.
33. Calle 93 entre la carrera 29 y la Transversal Oriental a la altura de Neomundo.

Las vías locales, también habilitadas por el POT para la construcción de ciclorrutas, se dividen en **vías locales de nivel 1 y de nivel 2²⁹¹**. Las primeras se caracterizan *“por su función de penetración a los sectores residenciales o accesos principales a barrios. Están orientadas a canalizar el flujo vehicular y permiten el tránsito de las rutas del sistema de transporte público colectivo”*. Pertenecen a esta categoría las siguientes vías existentes:

1. Carrera 55 (Tramo entre Lagos del Cacique y Barrio Hacienda San Juan, entre calle 71 y calle 93).
2. Carrera 45 (Principal del Barrio La Floresta, Terrazas. entre diagonal 56 y carretera antigua Bucaramanga - Floridablanca).
3. Avenida del Jardín
4. Avenida de Pan de Azúcar, Carrera 50.
5. Carrera 43, paso frente al parque de la Flora (entre calle 56 y Carretera antigua Bucaramanga - Floridablanca).
6. Carrera 39 (entre calle 41 y calle 51).
7. Carrera 40 (entre calle 41 y calle 51).
8. Carrera 38 (entre calle 34 y calle 41).
9. Carrera 30 (entre calle 14 y calle 36).
10. Carrera 29 (entre calle 34 y carrera 27).
11. Carrera 28 (entre Av. Rosita y carrera 23).
12. Carrera 25 (entre calle 5 y calle 45).
13. Carrera 24 (entre calle 5 y calle 45).
14. Carrera 24. Diamante 2 (Avenida 89 y calle 89).
15. Carrera 23. Provenza (entre calle 99 y calle 111).
16. Carrera 22. Provenza (entre calle 100 y calle 117).
17. Carrera 19 (entre calle 4 y calle 46).
18. Carrera 16 (entre calle 4 y diagonal 15).
19. Carrera 10 (entre calle 22 y calle 31).
20. Calle 1N (Vía a Tona y Tramo la Virgen - la Cemento).
21. Anillo vial del norte (Conexión Vía a Surata con Vía al Mar).
22. Calle 9 (entre carreras 27 y carrera 15).
23. Carrera 12 (entre vía al mar y Transversal 11).
24. Carrera 15 Barrio Kennedy (Vía al Mar y carrera 12).
25. Conexión Occidental Barrio Kennedy (Vía al mar y carrera 12).
26. Calle 13 y 12 (entre carrera 24 y Boulevard Bolívar).
27. Calle 16 (entre carrera 27 y Boulevard Santander).
28. Avenida Los Santos (entre carrera 30 y carrera 27 – continuación calle 16).
29. Calle 19 (entre carrera 33A y carrera 15).

²⁹¹ Artículo 106 ib.

30. Calle 20 (entre carrera 32D y carrera 15).
31. Calle 22 (entre carrera 26 y carrera 10).
32. Calle 23 (entre carrera 15 y carrera 8).
33. Calle 27 (entre carrera 10 y calle 28).
34. Calle 28 (entre carrera 10 y carrera 2).
35. Calle 31 (entre carrera 10 y carrera 15 Occidente).
36. Calle 32 (entre carrera 5 y carrera 4 occidente).
37. Calle 32 (entre carrera 27 y carrera 47).
38. Conexión Guarín -Parque del Agua.
39. Calle 34 (entre carrera 36 y carrera 47).
40. Calle 36 (entre carrera 3 y carrera 18 occidente).
41. Calle 37 (entre carrera 27 y carrera 4).
42. Calle 37 (entre carrera 1 y carrera 18 occidente).
43. Calle 41 (entre carrera 39 y avenida Rosita).
44. Calle 41 (entre Av. Rosita y carrera 9).
45. Calle 41 (entre carrera 9 y carrera 1).
46. Calle 42 (entre carrera 36 y carrera 27).
47. Calle 48 (entre carrera 38 y Av. Rosita).
48. Anillo Perimetral del Mutis. Diagonal 14.
49. Calle 55 (entre Avenida de los estudiantes y Avenida González Valencia).
50. Calle 67 (entre carrera 27 y carrera 11).
51. Calle 68 (entre carrera 21 y carrera 11).
52. Vía a Lagos del Cacique, Cementerio. UDES (tramo entre carretera antigua a Floridablanca y carrera 56).
53. Conexión Lagos del Cacique -Transversal Oriental. Carrera 72 y Transversal 72.
54. Calle 89. Diamante 2 (entre Av. 89 y Autopista a Bucaramanga - Floridablanca).
55. Calle 102 y 103A (Entre carrera 21 y carrera 15).
56. Conexión Barrio el Porvenir - Vía Bucaramanga a Girón.

Las vías locales del nivel 2 se caracterizan “por su función de servicio interno a las áreas residenciales y comerciales, que están orientadas a canalizar los flujos peatonales y los flujos vehiculares de baja velocidad hacia los sectores de mayor actividad y las vías locales nivel 1”²⁹². El POT no consagra un listado de las mismas, pero éstas se pueden detallar en el Plano U-1 denominado subsistema de infraestructura vial que hace parte integral del plan.

Como puede observarse, el POTB señalan cuáles vías son factibles de ser impactadas con una infraestructura destinada para la circulación de bicicletas y cuales no pueden ser impactadas (las primarias y secundarias arteriales).

²⁹² Artículo 106 POTB

4.1.2.2. Corredores viales para la construcción de las ciclorrutas.

El artículo 131 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, norma cuyo alcance es objeto de discusión por las partes, establece lo siguiente:

“Artículo 131°. Corredores viales con ciclorruta. Con el fin de priorizar su diseño y construcción, en el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial que hace parte del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo Municipal, se debe tener en cuenta el listado indicativo de corredores viales que pueden contener ciclorrutas, y cuyas franjas deben integrarse a los perfiles viales. La red indicativa de ciclorrutas que se presenta a continuación, podrá ajustarse con fundamento en el plan que se desarrolle para el efecto”.

La norma contempla el siguiente cuadro denominado “Corredores con ciclorruta”.

CORREDORES VIALES CON CICLORRUTA SEGÚN POTB									
No.	Corredor	Desde	Hasta	Longitud	No.	Corredor	Desde	Hasta	Longitud
1	Av. Búcaros	calle 61	64	368,6	21	Calle 64	17	17E	242,2
2	Calle 54	Av. Búcaros	Calle 61	106,7	22	Calle 65	2	25	1246,5
3	Av. Estudiantes	57	K. 9	377,3	23	Calle 70	27	43	790,7
4	Av. Guayacanes	1	3	301,1	24	Calle 89	25	27	317,8
5	Av. Rosita	15	32	1627	25	Calle 9	15	27	1278,3
6	Av. Samanes	3	3	352,5	26	Calle 99	20	27	476,1
7	B. Santander	15	23	1097,8	27	Calle 105	27	20	1553,1
8	Calle 10	27	30	253,2	28	Calle Real	5	7	287
9	Calle 14	24	25	93	29	K. 11	20	104	1866,4
10	Calle 23	11	15	363,2	30	K. 12	12	1	562
11	Calle 31	11	26	1335,7	31	K. 15	9	12	217,4
12	Calle 32	26	31	556,2	32	K. 15	50	52	280,2
13	Calle 33	31	34	297,4	33	K. 21B	111	117	323,3
14	Calle 40	27	32	501,6	34	K. 25	9	104	929,4
15	Calle 52	29	37	700,8	35	K. 27	9	70	216,9
16	Calle 53	17	29	735,2	36	K. 30	10	14	305,1
17	Calle 55	8 Occ.	14	829,4	37	K. 31	14	36	1303,6
18	Calle 59	7	7	219,3	38	K. 34	33	52	1349,5
19	Calle 61	Calle 64	17	388	39	K. 37	52	55	271,7
20	Calle 63	1	5	273,2					

Para el Despacho, las expresiones “corredores indicativos” y “podrá[n] ajustarse” contenidas en la norma, permiten inferir de manera diáfana que el listado de corredores viales con ciclorrutas allí señalados son susceptibles de modificación por la administración municipal en la etapa de implementación o desarrollo del POT, sin que tal ajuste suponga una modificación de la norma urbanística. Se

trata simplemente de una prerrogativa que le otorga la norma a la administración municipal para que elija, en el marco de su discrecionalidad y a partir de criterios objetivos extrajurídicos de naturaleza técnica, de conveniencia y oportunidad, la alternativa de corredores viales que mejor satisfaga el interés general al cual se encuentra afecta la obra de infraestructura que ella ordena.

Ahora bien, el POTB autoriza la modificación de la red indicativa de ciclorrutas bajo un supuesto condicionante: que tal ajuste se haga "con fundamento en el plan que se desarrolle para el efecto".

Cabe precisar que, según el artículo 452 del POTB denominado "INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO"²⁹³ la normativa urbanística del Municipio de Bucaramanga se da en dos etapas sucesivas: en la primera etapa, el Plan de Ordenamiento Territorial establece las normas urbanísticas generales aplicables al suelo urbano y al suelo de expansión urbana, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y de los tratamientos urbanísticos y, en la segunda etapa, a través de diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico, se precisan las normas urbanísticas específicas aplicables a los diferentes sectores de la ciudad.

Para el caso, interesa destacar tres instrumentos de planeamiento urbanístico aludidos en la misma disposición:

1. Los planes maestros, adoptados por decreto expedido por el Alcalde municipal, en los cuales se complementa y desarrolla la planificación de los sistemas estructurantes del territorio.

Según los artículos 20 y s.s. del POTB, son "SISTEMAS ESTRUCTURANTES DEL TERRITORIO" el sistema de la estructura ecológica principal, el sistema de movilidad, el sistema de espacio público, el sistema de servicios públicos y el sistema de los equipamientos.

²⁹³ Artículo 452°. Instrumentos de Planeamiento Urbanístico. Son instrumentos de planeamiento urbanístico todas las acciones administrativas que contengan decisiones referidas al ordenamiento territorial del municipio de Bucaramanga. La normativa urbanística del Municipio de Bucaramanga se da en dos etapas sucesivas a saber: el Plan de Ordenamiento Territorial establece las normas urbanísticas generales aplicables al suelo urbano y al suelo de expansión urbana, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y de los tratamientos urbanísticos y las normas urbanísticas específicas aplicables a los diferentes sectores de la ciudad se precisaran mediante:

1. Los planes maestros, adoptados por decreto expedido por el Alcalde municipal, en los cuales se complementa y desarrolla la planificación de los sistemas estructurantes del territorio
2. Las fichas normativas adoptadas con este Plan, regulan de manera precisa los predios a los que el Plan de Ordenamiento Territorial asigno los diferentes tratamientos urbanísticos y áreas de actividad.
3. Las fichas técnicas que contienen las especificaciones y componentes del perfil vial (únicamente espacio público de uso público) y del perfil vial total (incluye el espacio público de uso público y los antejardines) con base en las cuales se determine la línea de parámetro de las construcciones.
4. Los planes parciales adoptados mediante decreto expedido por el alcalde municipal para el desarrollo por urbanización de los predios ubicados en suelo de expansión urbana, así como para los localizados en suelo urbano en los casos previstos en el tratamiento de desarrollo y para los predios regulados por el tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo.
5. Los demás decretos expedidos por el alcalde municipal mediante los cuales se aprueben y desarrollen entre otros, las actuaciones urbanas integrales, los macroproyectos urbanos, (las operaciones urbanas estratégicas y los estudios de planificación general y estructuración zonal
- 6 Los planes de implantación, expedidos por la Secretaría de Planeación, para los casos exigidos por la reglamentación vigente.

2. **Los demás decretos expedidos por el alcalde municipal** mediante los cuales se aprueben y desarrollen, entre otros, las actuaciones urbanas integrales, los macroproyectos urbanos, las operaciones urbanas estratégicas y los estudios de planificación general y estructuración zonal, y

3 **Los planes de implantación**, expedidos por la Secretaria de Planeación, para los casos exigidos por la reglamentación vigente.

Así las cosas, como quiera que la red de infraestructura vial para el uso de bicicletas es un componente del subsistema de infraestructura vial urbana, el que a su vez hace parte del **sistema estructurante de movilidad de la ciudad**, el desarrollo del dicho componente ha de hacerse en el Plan Maestro de Movilidad, y por ende, la modificación del listado indicativo de ciclorrutas previsto en el artículo 131 del POTB exige la adopción o modificación, según el caso, del mencionado plan maestro.

4.1.2.3. Tipología de ciclorrutas habilitadas en el POTB.

En primer lugar, el artículo 119 del POTB, establece que la ciclorruta, *“como franja funcional puede estar ubicada a nivel de la calzada, del separador o del andén”* cumpliendo con las condiciones establecidas en el Manual para el diseño y construcción del espacio público de Bucaramanga (MEPB) y en el Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia adoptado por la Resolución 1050 de 2004. La misma norma señala que las ciclorrutas hacen parte integral del perfil vial, aclarando que *“**su dimensión será independiente a la del andén, separador o la calzada**”*.

Ahora bien, el artículo 132.1 del POT sólo permite tres maneras de diseñar las ciclorrutas, y en particular **establece unas condiciones técnicas especiales si se opta por una ciclorruta sobre la calzada**. La norma señala:

“1. Las ciclorrutas pueden ubicarse así:

- a) *A nivel del andén en la franja ambiental, entre la servidumbre de vía y la zona de amoblamiento, entre la zona de amoblamiento y la franja de circulación peatonal. Cuando se proyecte a nivel del andén, se debe ubicar a una distancia mínima de sesenta centímetros (60 cm) del borde externo del sardinel para permitir la presencia de rampas vehiculares; en cualquier caso debe garantizarse una distancia mínima libre de obstáculos de sesenta centímetros (60 cm) entre la ciclorruta y el mobiliario que se instale.*

- b) En el costado derecho de la calzada junto al sardinel, caso en el cual la ciclorruta será en el mismo sentido de la circulación vehicular.
c) En el separador”.

Para el caso, interesa destacar la segunda tipología de ciclorruta, pues, como se verá en el análisis de las pruebas, la administración municipal contrató la construcción de ciclorrutas sobre la calzada vehicular, no sobre andenes ni separadores, decisión discrecional que podría explicarse en el hecho de que la ciudad no cuenta con separadores amplios y que las leyes sobre ordenamiento territorial y espacio público, así como el POT de Bucaramanga, dispensan una especial protección al espacio público para el tránsito de peatones e imponen no disminuir las dimensiones de los andenes.

Así, entonces, según la norma urbanística que se viene analizando, en la ciudad de Bucaramanga, a diferencia de lo que ocurre en ciudades como Bogotá o Medellín, la única tipología de ciclorruta autorizada sobre la calzada es la unidireccional “en el mismo sentido de la circulación vehicular”, ubicada “en el costado derecho de la calzada junto al sardinel”. Tales especificaciones se muestran en la siguiente imagen:



Se precisa que el artículo 119 del POTB, al establecer el ancho mínimo de las ciclorrutas, hace referencia a las de “de doble sentido”, norma que, interpretada sistemáticamente con artículo 132.1 que se acaba de analizar, está indicando que el POTB autoriza ciclorrutas bidireccionales sobre andenes y separadores, pero, se insiste, no sobre calzadas, pues, de manera expresa señala que en tal caso, deben ubicarse a mano derecha de la calzada y en el mismo sentido del tráfico vehicular.

Es probable que razones de seguridad vial hayan motivado la elección en el POTB de ciclorrutas unidireccionales. En este sentido, la Guía de cicloinfraestructura para ciudades colombianas, señala:

“2.3.3 Unidireccional vs. bidireccional

Otro rasgo fundamental del modelo de ciclorred es su carácter unidireccional o bidireccional, es decir, su diseño para uno o dos sentidos de circulación. En muchas ciudades se han construido las primeras vías ciclistas bajo el modelo bidireccional, sumando los dos sentidos de circulación en uno de los dos costados de la vía, bajo criterios de costo y menor ocupación de espacio.

Sin embargo, la elección de ese modelo y su extensión en toda una ciclorred tiene consecuencias, ya que su aplicación no es neutral frente a aspectos como la seguridad o comodidad ciclista y los conflictos con los peatones.

Como regla general, se puede afirmar que la variante bidireccional no es la más recomendable para vías ciclistas en entornos urbanos, dada su mayor inseguridad en los cruces en los que es más difícil alertar a los conductores de los vehículos que deben tener en cuenta un doble flujo ciclista. En cualquier caso, la opción bidireccional puede ser aceptable en determinados casos que se especifican en la sección 3.2.2”.

Así, la decisión discrecional adoptada en el POT de Bucaramanga relacionada con la elección de una determinada tipología de ciclorruta cuando se construye sobre la calzada vehicular, (unidireccional, en el mismo sentido del tráfico vehicular) se muestra razonable y objetiva, en tanto que está precedida de una ponderación de criterios como la seguridad vial, la comodidad del ciclista, los costos y la menor ocupación del espacio público, habiéndose priorizado el primero de dichos criterios.

4.1.2.4. Continuidad y conectividad.

Otra especificación técnica para la construcción de las ciclorrutas está dada por el artículo 132.2 del POTB según el cual *“Se debe mantener la continuidad en las ciclorrutas mediante la instalación de elementos que ayuden a superar fácilmente los cambios de nivel”*. A su vez, el numeral 4º del mismo artículo dispone que *“La red de ciclorrutas debe articularse con las estaciones del sistema integrado de transporte masivo (SITM), y relacionar equipamientos y parques con zonas residenciales, así como áreas de vivienda con centros de empleo”*.

4.1.2.5. Ancho mínimo de ciclorruta y calzada.

El artículo 119 del POTB establece que **“El ancho mínimo de la ciclorruta es de un metro con sesenta centímetros (1.60 m) si tiene un solo sentido, o de dos metros con sesenta centímetros (2 60 m) cuando es de doble sentido”**.

En cuanto a los **“anchos mínimos para carril”** fijados para las vías del perímetro urbano, que también deben respetarse cuando se construye una ciclorruta sobre la calzada, el artículo 110 del POT²⁹⁵ establece las siguientes medidas:

1. En las vías urbanas los anchos de carriles sin transporte público colectivo o masivo tendrán una dimensión mínima de tres metros (3.00 m).
2. En las vías urbanas los anchos de carriles con transporte público colectivo o masivo tendrán una dimensión mínima de tres metros con veinte centímetros (3.20 m). Cuando los carriles sean de use mixto (público y particular) igualmente tendrán una dimensión mínima de tres metros con veinte centímetros (3.20 m)
3. Cuando se planteen carriles de aceleración o desaceleración, el ancho mínimo de estos será de tres metros (3.00 m). Tratándose de pasos urbanos la dimensión mínima será de tres metros con sesenta y cinco centímetros (3.65 m).
4. Cuando se contemple estacionamiento temporal en paralelo sobre vía, su ancho mínimo será de dos metros con cincuenta centímetros (2.50 m) y se localizara al costado derecho de la calzada con relación al sentido vial.
5. En los pasos urbanos no se permitirá estacionamiento sobre vía.
- 6. Las vías con un solo carril tendrán un ancho mínimo de tres metros con cincuenta centímetros (3.50 m).**
7. En las vías internas de las urbanizaciones o complejos privados, el ancho mínimo del carril será de tres metros (3.00 in) y deben tener mínimo dos (2) carriles, más andenes de mínima dos metros (2 m) en cada costado...”

²⁹⁵ “Artículo 110”. Estándares para carriles. Se adoptan los anchos mínimos para carril, según las consideraciones contempladas en la jerarquización vial del presente Plan de Ordenamiento Territorial y el artículo 10 del Decreto 798 de 2010 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. Se definen a continuación las dimensiones mínimas para la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de los carriles de las vías dentro del perímetro urbano.

1. En las vías urbanas los anchos de carriles sin transporte público colectivo o masivo tendrán una dimensión mínima de tres metros (3.00 m).
2. En las vías urbanas los anchos de carriles con transporte público colectivo o masivo tendrán una dimensión mínima de tres metros con veinte centímetros (3.20 m). Cuando los carriles sean de use mixto (público y particular) igualmente tendrán una dimensión mínima de tres metros con veinte centímetros (3.20 m)
3. Cuando se planteen carriles de aceleración o desaceleración, el ancho mínimo de estos será de tres metros (3.00 m). Tratándose de pasos urbanos la dimensión mínima será de tres metros con sesenta y cinco centímetros (3.65 m).
4. Cuando se contemple estacionamiento temporal en paralelo sobre vía, su ancho mínimo será de dos metros con cincuenta centímetros (2.50 m) y se localizara al costado derecho de la calzada con relación al sentido vial.
5. En los pesos urbanos no se permitirá estacionamiento sobre vía.
6. Las vías con un solo carril tendrán un ancho mínimo de tres metros con cincuenta centímetros (3.50 m).
7. En las vías internas de las urbanizaciones o complejos privados, el ancho mínimo del carril será de tres metros (3.00 in) y deben tener mínimo dos (2) carriles, más andenes de mínima dos metros (2 m) en cada costado.

Parágrafo 1 Cuando se diseñen y desarrollen proyectos de recuperación y optimización de los componentes de los perfiles viales a lo largo de todo el frente de la manzana, se debe dar cumplimiento a los estándares establecidos en el presente Plan de Ordenamiento Territorial y lo definido en el Decreto Nacional 798 de 2010 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo 2. El organismo de tránsito del municipio es la única entidad competente para autorizar la ubicación de reductores de velocidad en las calzadas de las zonas que presenten alto riesgo de accidentalidad, tanto por decisión propia o por solicitud de particulares previo estudio técnico correspondiente.

Cabe señalar que, según el artículo 109 del POTB, las anteriores dimensiones de los perfiles viales que señala el plan “*son las mínimas*” y “*pueden ser ampliadas para tramos de corredores viales contemplados en proyectos de ampliación, optimización, mejoramiento o construcción de corredores, en cuyo caso la Secretaria de Planeación, definirá los perfiles viales acordes con los diseños previstos*”. La norma también permite la reducción de dichos mínimos, pero sólo excepcionalmente y bajo las siguientes condiciones:

*“Las dimensiones mínimas de los perfiles podrán ser modificadas por parte de la **Secretaría de Planeación** mediante acto administrativo, únicamente en los siguientes casos:*

- 1. Frente a aquellos Bienes de Interés Cultural que lo requieran o según lo contemplado en el respectivo Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP).*
- 2. En procesos que adelante el Estado en zonas con tratamiento de Mejoramiento Integral en la modalidad de reordenamiento a través de legalizaciones urbanísticas, y*
- 3. **Cuando la Secretaría de Planeación apruebe proyectos para nuevas vías o el rediseño de las existentes (...)**”.*

De acuerdo con las anteriores disposiciones, y para lo que concierne al caso, se tiene que, cuando se la construcción de ciclorrutas sobre calzadas suponga la reducción de varios carriles a uno, deberá respetarse “*un ancho mínimo de tres metros con cincuenta centímetros (3.50 m)*” para ese carril. La modificación de esta medida mínima, sólo podrá hacerse, en forma excepcional, mediante acto administrativo expedido por la Secretaría de Planeación, en el que apruebe el rediseño de la vía.

4.1.2.6. Pendiente de la vía.

Finalmente, el artículo 119 inciso segundo del POTB establece que para la construcción de las ciclorrutas se debe tener en cuenta que la pendiente transversal máxima es de dos por ciento (2%) hacia la calzada y la pendiente longitudinal será la misma de la calzada. En caso de corredores de ciclorrutas que no estén junto a vías vehiculares, la pendiente longitudinal media es de cinco por ciento (5%) permitiéndose una pendiente máxima del ocho por ciento (8%) en tramos menores a cien metros (100 m).

Hace notar el Despacho que las anteriores condiciones mínimas establecidas en el POTB fueron conocidas por la Secretaría de Infraestructura de Bucaramanga,

antes de la celebración de los contratos de obra Nos. 161 y 162 de 2019, como quiera que la Secretaría de Planeación Municipal mediante oficio SP 4C1 del 4 de junio de 2019 visible a folio 78, le informó con detalle sobre estos aspectos técnicos.

5. De la obra de cicloinfraestructura contratada por el Municipio de Bucaramanga, y las infracciones al Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga.

5.1. La licitación y contratación de la obra.

El 15 de febrero de 2019 el Municipio de Bucaramanga inició el proceso de licitación pública No. SI-LP-003 -2019 con el objeto de contratar, bajo la modalidad de precios unitarios, la *“Construcción de cicloinfraestructura para el Municipio de Bucaramanga”*, por un valor total de trece mil doscientos treinta y nueve millones cuatrocientos veintitrés mil novecientos treinta y cuatro pesos con diecisiete centavos (\$13.239´423.934,17), estableciendo dos grupos: Grupo 1, que comprende los corredores de ciclorruta 1, 2, 4, 5 oriente y 6, por valor de \$6.753.616.481,02; y Grupo 2, que comprende los corredores de ciclorruta 5 occidente, 8, 9, 10 y 12, por valor de \$6.485.807.453,15²⁹⁸.

El proceso de licitación culminó con la Resolución No. 050 del 26 de abril de 2019²⁹⁹ expedida por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga, mediante la cual se adjudicó el contrato derivado del proceso de licitación pública SI-LP-003-2019, el Grupo 1 a la Unión Temporal Bucaramanga - 003 y el Grupo 2 al Consorcio Obras Ciclo Rutas³⁰⁰.

En virtud de lo anterior, el 13 de mayo de 2019 el Municipio de Bucaramanga celebró dos contratos de obra pública: i) El contrato No. 161 con la UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003, cuyo objeto fue la *“construcción de cicloinfraestructura en el Municipio de Bucaramanga – Grupo 1 que comprende Corredor 1, 2, 4, 5 oriente y 6, de acuerdo con las especificaciones suministradas por el Municipio, según lo establecido en los pliegos de condiciones, a los precios unitarios³⁰¹ y en los términos que se convienen en este contrato y de conformidad con la propuesta...”³⁰²*; y ii) el contrato de obra pública No. 162, con el CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS, con objeto y condiciones similares al

²⁹⁸ Ffs. 32 a 41

²⁹⁹ *por la cual se adjudica un contrato dentro del proceso modalidad licitación pública SI-LP-003-2019*

³⁰⁰ Ffs. 42 a 44

³⁰¹ Los APU obra a folios 87 vto. y 88

³⁰² Ffs. 84 a 88

anterior, pero respecto del Grupo 2, que comprende los corredores 5 occidente, 8, 9, 10 y 12³⁰³; ambos con un plazo de ejecución de siete meses.

Los referidos contratos se encuentran actualmente en ejecución, según actas de inicio celebradas el 30 de mayo de 2019³⁰⁴ y actas de recibo parcial de obra Nos. 1 y 2 de cada contrato³⁰⁵.

La interventoría la ejerce INTERPRO S.A.S., según contrato de consultoría bajo la modalidad de interventoría No. 174 celebrado el 22 de mayo de 2019³⁰⁶.

5.2. Los fines constitucionalmente legítimos que persigue la obra de cicloinfraestructura, los medios para su concreción y las acciones de planeación y socialización del proyecto.

En plurales documentos que hacen parte de la licitación y de la planeación de la obra, se evidencian los móviles y finalidades perseguidos por el Municipio de Bucaramanga para la licitación y celebración de los contratos de obra Nos. 161 y 162 que tiene por objeto la “*construcción de ciclo-infraestructura en el Municipio de Bucaramanga*”. Algunas de estas razones fueron consignadas en las consideraciones de los mencionados contratos, veamos:

“El panorama actual del municipio de Bucaramanga refleja una alta inseguridad vial para el tránsito de biciusuarios, debido a que carece de una red de infraestructura apropiada para la circulación en medios alternativos de transporte, es por esto que dentro de las metas del plan de desarrollo municipal 2016-2019 GOBIERNO DE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS se encuentra proyectado 20 km de cicloruta (sic) para transporte urbano (...) la cantidad existente de kilómetros no es suficiente para brindar una red apropiada de transporte a los biciusuarios, esto dificulta el uso de medios de transporte público, represamiento vehicular y altos índices de accidentalidad de usuarios de bicicletas. Adicionalmente esta situación genera efectos indirectos en el medio ambiente y en la salud de los habitantes del municipio, puesto que el alto tráfico de vehículos motorizados que diariamente circula por la ciudad libera gases y partículas nocivas para el medio ambiente que a su vez ocasionan enfermedades respiratorias, afectando la calidad de vida de la población. La necesidad de una red de cicloinfraestructura es especialmente apremiante en una ciudad como Bucaramanga en donde el uso de los carros y las motos ha venido creciendo de manera sistemática durante los últimos años. Por ejemplo, según estadísticas de

³⁰³ Fls. 91 a 94. Los APU del contrato obra a folios 97 vto. y 98

³⁰⁴ Fls. 99 y 100.

³⁰⁵ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-199190>

³⁰⁶ Fls. 101 a 103

la Dirección de Tránsito, el número de motos en el Área Metropolitana de Bucaramanga se multiplicó por más de 5 en la última década, pasando de 60 mil motos en 2015 a 360 mil motos en 2016. El atraso de Bucaramanga en materia de cicloinfraestructura con respecto a otras ciudades colombianas es significativo. Por ejemplo, Bogotá cuenta ya con más de 500 kilómetros de red y Medellín con más de 50. La capital santandereana, en contraste, sólo tiene tramos básicamente recreativos y en cualquier caso aislados por lo cual no cumplen una función de movilidad. Estas actuaciones se consideran vitales para la ciudad, debido a que contribuirán a la mejora integral de la calidad de vida urbana de los habitantes de este sector así como los circundantes consolidando espacios necesarios para el desarrollo humano integral, la salud, la convivencia y la paz; mediante la recreación, la educación y actividad física, el deporte infantil y estudiantil y el deporte social comunitario buscando generar espacios de participación e integración para los diferentes segmentos y sectores poblacionales, estipulando parámetros de accesibilidad e inclusión. El Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 GOBIERNO DE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS, en su línea estratégica: Infraestructura y Conectividad, Componente Movilidad, específicamente en el programa: Promoción de modos de transporte no motorizados, apoyando el derecho a la recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre. Por lo expuesto, la Secretaría de Infraestructura llevó a cabo proceso de licitación pública No. SI-LP-003-2019, con el fin de contratar la “construcción de ciclo-infraestructura en el Municipio de Bucaramanga”...”³⁰⁷.

También observa el Despacho que la obra de cicloinfraestructura contratada por el municipio, además de concretar un proyecto urbanístico prioritario en el POT y responder a una política pública nacional de movilidad sostenible, es el resultado de una serie de estudios técnicos, de viabilidad, y de impacto económico, ambiental y social, actividades de concertación con la población potencialmente beneficiaria del proyecto así como actividades de socialización con la comunidad a impactar, entre otras.

Se destacan las siguientes:

5.2.1. Informe rendido por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga ante el Consejo Municipal en el año 2016³⁰⁸ en el cual se absuelven las preguntas planteadas por dicha corporación en plenaria del 14 de julio de 2016 frente al proyecto de ciclo-infraestructura primaria. En este informe, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga indica que para el diseño e implementación de una malla vial de

³⁰⁷ Ffs. 84 a 88

³⁰⁸ Folios 196-254 cuaderno No. 2 de medidas cautelares.

ciclorrutas de 20 km en Bucaramanga es necesaria la *“Elaboración de un estudio consultor que permit[er] diagnosticar la situación actual de la movilidad en Bicicleta en la ciudad y definir los lineamientos técnicos que permitan dar viabilidad a un trazado de una malla vial de ciclorrutas para Bucaramanga”*..

Así mismo, señala el informe que la Subdirección Técnica de la DTB adelantó unos diseños preliminares de un corredor piloto para el desplazamiento entre dos sedes de la Universidad Industrial de Santander (Sede Salud y Central). Este corredor suma 1.7 km y se define técnicamente como una ciclorruta bidireccional segregada sobre la calzada, de doble sentido, que cuenta con dispositivos de segregación física que permiten brindar seguridad y exclusividad en el tránsito de los ciclistas o biciusuarios urbanos. En él se advierten algunos datos pertinentes para establecer la necesidad de la obra, y se insiste en la necesidad de estudios técnicos para su diseño, así:

“Se concluyó que el 9.7% de la comunidad [universitaria] utiliza la Bicicleta como medio de transporte habitual en el desplazamiento entre sedes (Salud - Central), lo cual significa alrededor de unos 2.200 estudiantes desplazándose entre estas dos sedes. Obteniéndose además que el 30% de la comunidad destina un tiempo promedio de 1:15 minutos en desplazarse entre las sedes. También se determinó que el 32% de la comunidad universitaria cuenta con Bicicleta personal disponible y en buen estado, y más aún, el 92% de la comunidad respondió que estaría dispuesto a usar la bicicleta para desplazarse con destino a la universidad. Por otra parte, el corredor diseñado se encuentra ajustado a los lineamientos y criterios definidos en los documentos directores: Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga, Manual para el diseño y construcción del Espacio Público de Bucaramanga, Manual de Señalización Vial 2015. Además, se tomaron como referencias, algunos aspectos de la Guía de Ciclo-infraestructura para ciudades colombianas del Ministerio de Transporte y el Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga.

“Una vez finalizado el estudio consultor, se continuará con los respectivos procesos de contratación pública para la ejecución de los diseños compilados y entregados en el documento y así, finalmente, con sustento técnico y jurídico implementar los corredores.

Al indagarse por el tiempo en que sería implementado el proyecto de ciclorrutas, el informa indica que *“se proyectó la ejecución de 5 km por año, pero dado los tiempos del proceso de desarrollo y contratación del estudio consultor, se prevé que el proyecto se estructure en tres fases. La primera fase se espera pueda adjudicarse finalizando 2016, en la cual se desarrolle la política pública de la*

bicicleta, los lineamientos técnicos de diseño de su ciclo-infraestructura vial, la malla vial de ciclorrutas para Bucaramanga y unos primeros diseños. La segunda y tercera fases, se plantean en los años 2017 y 2018 respectivamente, las cuales estarán más enfocadas en terminar los diseños restantes para cumplir la meta de los 20 km, por lo tanto, para el año 2016, se espera la ejecución del corredor piloto de 1.7 km. En ese sentido durante 2017 a 2019, deberán desarrollarse los 18,3 km faltantes”.

En relación con la tipología y ubicación de las ciclorrutas que serían implementadas, el informe advierte que los diseños estarían sujetos al estudio consultor y desde aquel momento destaca que “Los puntos donde se ubicarían las estaciones dependerán de la definición de los puntos de afluencia, dados en parte por el estudio consultor, así como por los conceptos técnicos emitidos por la Oficina de la Bicicleta y la Subdirección Técnica de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga”.

5.2.2. La “Estrategia de La Bicicleta” como hecho metropolitano. El Municipio de Bucaramanga, el Área Metropolitana de Bucaramanga y la ONU-HABITAT celebraron un convenio de cooperación internacional cuyo objeto fue “*aunar esfuerzos para desarrollar la formulación de políticas ciclo-inclusivas para Bucaramanga: Estrategia de la Bicicleta como medio de transporte y diseño definitivo de los primeros 20 kilómetros de ciclo-infraestructura*”.

Este convenio dio como resultado una política pública metropolitana y local encaminada a la promoción de la bicicleta como modo de transporte alternativo, la que, según se observa a folios 507 a 511 del Cuad. 4 Ppal., fue declarada como “*hecho metropolitano*” en el Acuerdo Metropolitano No. 010 del 11 de diciembre de 2018.

En el numeral 2º de dicho acuerdo, se lee:

“ARTÍCULO 2º. ARMONIZACIÓN. *En cumplimiento de esta declaratoria, la estrategia adoptada en este acto administrativo se constituye como Norma Obligatoria General que deberá incluirse en los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios que integran el Área Metropolitana. Así mismo, se deberá armonizar el Plan Maestro de Movilidad Metropolitano con los comentarios de la estrategia”.*

La mencionada política pública fue plasmada en una cartilla o documento denominado “*La bicicleta como medio de transporte. Estrategia 2019 - 2030 para*

Bucaramanga y su Área Metropolitana” elaborado en septiembre de 2018, del que se destaca lo siguiente:

-Advierte que *“la preminencia de los carros y las motos en las vías condujo a la ciudad hacia la congestión, (...) la contaminación, la accidentalidad, el sedentarismo”*, por lo que se hace necesario y urgente implementar las bicicletas como medio de transporte, indicándose como objetivos principales de la estrategia: *“Mejorar las condiciones para que la bicicleta se pueda usar de manera segura y equitativa, al mismo tiempo que se mejoran las condiciones urbanas para toda la comunidad de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta”*. Para tal efecto, dice el documento, *“los esfuerzos deben estar orientados a invitar a pedalear y a respetar a quienes usan la bicicleta, esto desde todos los ámbitos que definen de alguna manera la dinámica del espacio público y el acceso al beneficio urbano”*.

-También propone entender la bicicleta, no como un elemento singular y aislado de uso específico de un grupo de personas, sino desde *“la perspectiva ciclo-inclusiva”* que *“integra a la bicicleta como un componente más del transporte y la planificación urbana. Para apoyar el desarrollo de una visión sistémica en la integración de la bicicleta en el sistema de transporte urbano”*, lo cual demanda la construcción de una red de ciclo-infraestructura que permita *“fomentar el uso de la bicicleta como medio de transporte cotidiano, ofreciendo una alternativa de movilidad dentro y entre los municipios”*.

-Menciona la estrategia que el componente *“acceso a la bicicleta para todos”* es parte del principio de participación y equidad, y consagra como hito la implementación de corredores con ciclo-infraestructura segura que satisfagan las necesidades de diversos usos y grupos poblacionales para el 2030. Para tal efecto, la estrategia propone como meta de implementación el desarrollo de un **Plan Maestro de la Bicicleta para el 2030** (no para la construcción de ciclorrutas en el año 2019); se proyecta también la eliminación de señales que prohíben la circulación de bicicletas en vías urbanas para el 2019 (con excepción de vías con velocidades mayores a los 50 km/h) y su sustitución por señales que fomenten el uso de la bicicleta para el 2030. Se aduce en la estrategia que el componente de planificación de la red ciclista tiene como hito para el 2019 la construcción de una red ciclista para la ciudad con un plan de implementación hasta el 2030, que se actualizará en el 2025 y con un nuevo plan para el 2050. Además, se proyecta que para el 2019 se implementará una red de 20 kilómetros de ciclo-infraestructura con

al menos tres tipologías de diseño, que se expandirá a 100 kilómetros para el 2025, y a 200 kilómetros para el 2030.

-Como acciones de planeación, se señala que, a efectos de definir una situación base de la movilidad ciclista de la ciudad *“se recopiló información geográfica, documental, estadísticas y observaciones en visitas técnicas. Además, se utilizaron los datos generados a través de la aplicación Biko, que muestran los patrones de movilidad de los ciclistas locales. Estos insumos fueron clave para la definición de una ciclorred que fuese coherente y adaptada a la realidad de las ciudades del área metropolitana. La parte de revisión documental de estrategias incluyó el estudio de 10 documentos de estrategias y planes de bicicleta, y sirvió como base para la construcción de un documento que tuviese utilidad y fuese estratégico para la promoción de la bicicleta en el Área Metropolitana de Bucaramanga”*

-Informa que la participación ciudadana se dio en diferentes escenarios, incluyendo consultas con la comunidad, a través de un sondeo virtual que tuvo la participación de más de 1.400 personas, talleres y entrevistas con actores clave involucrados directamente en la movilidad de la ciudad, afirmando que serán estos quienes en el futuro, participarán también en la implementación de la Estrategia. Entre los actores clave se incluyeron colectivos ciclistas, el sector privado, académicos, y funcionarios de diferentes instituciones del gobierno local y metropolitano.

-Menciona que, a partir del trabajo de investigación, se elaboró una primera versión de la Estrategia que fue luego publicada en la web para retroalimentación de la comunidad, en un formato menos técnico y más comprensible. También, se aduce que la Estrategia contó con los insumos de los actores claves en la movilidad de la región, previamente consultados en la primera fase del proyecto y recibió además retroalimentación de expertos internacionales, que suman años de experiencia en la promoción de la bicicleta y en el diseño de ciclo-infraestructura; así, según la Estrategia, en general, se adoptaron gran parte de los comentarios recibidos, advirtiendo que se reformuló considerablemente la matriz de principios a raíz de los comentarios recibidos y analizados durante las diferentes actividades de consulta con actores.

-En cuanto a los diseños de las ciclorrutas, el documento indica que la red se ajustará a las características topográficas y contexto de la zona urbana para facilitar el uso de la bicicleta donde es necesario y posible. Se señala que la

estrategia contempló en el análisis diferentes tipologías, entre las cuales se encuentran infraestructura de uso exclusivo para la bicicleta como las ciclorrutas y las ciclobandas, en las que las primeras tienen separación física o dura, mientras que las bandas tienen elementos de separación no permanentes como elementos de señalización y pintura. A estas opciones se suman vías ciclo adaptadas con integración de tráfico y prelación para la bicicleta, como bandas o carriles ciclopreferentes o carriles bus-bici. Finalmente, las vías de tránsito calmado (Zonas 30) pueden ser consideradas parte de la red de vías ciclistas, siempre y cuando la cantidad y la velocidad de vehículos motorizados sea baja. La Estrategia señaló que para los primeros 20 kilómetros de cicloinfraestructura era importante **la priorización de los corredores considerando las condiciones de la malla vial existente y las barreras geográficas y de infraestructura existentes**. Igualmente, se advierte que *“el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) tiene una restricción importante, dado que prohíbe ciclorrutas en calzada por vías arterias primarias y secundarias, por tanto, estas vías no son opciones viables dentro de la planeación de la red y se debe habilitar la red por otras vías de la ciudad”*. Con base en lo anterior, se concluye que *“para esta primera red se definieron siete objetivos principales: (i) Priorizar corredores con mayor potencial de uso. (ii) Lograr mejoras en seguridad vial. (iii) Maximizar la cobertura. (iv) Hacer rutas lógicas y sin desvíos. (v) Planear una red completa e interconectada. (vi) Habilitar rutas por zonas atractivas. (vii) Proveer una estructura que posibilite adiciones futuras”*. Se precisa que ***“La red se ubica exclusivamente en la meseta de Bucaramanga, debido a que es la zona de mayor actividad, demanda, y no tiene mayores pendientes topográficas. Para este primer horizonte se descartaron algunas conexiones al sur y norte de la ciudad por las limitaciones normativas que impiden establecer ciclorrutas por vías arterias principales y/o nueva infraestructura”***.

-Las rutas propuestas, dice el documento, **“corresponden a los corredores de mayor demanda y conectan con los destinos de mayor importancia de la ciudad para garantizar su uso**. Específicamente, la red habilitará buenas conexiones a destinos educativos como la UIS y la Calle de los Estudiantes, destinos comerciales como el Centro y Cabecera del Llano, e importantes zonas residenciales como Ciudad Real de Minas y San Francisco. El mapa anexo a esta Estrategia presenta los detalles de todos estos corredores”.

-También se aclara que las rutas fueron planeadas **para lograr mejoras en seguridad vial**, en la medida que no solo ofrecen ciclo-infraestructura donde

antes no existía, sino que además habilitan alternativas a corredores viales peligrosos por donde actualmente transitan muchos ciclistas. Por ejemplo, la Carrera 33 ya tiene dos rutas alternativas, y el eje norte-sur, donde anteriormente la única ruta lógica era la Carrera 27, ahora tiene un eje alternativo por la Carrera 21. Así mismo, se puede tomar la Calle 55 para entrar a Ciudad Real de Minas en vez de la congestionada Calle 56. La red logra una buena cobertura de la ciudad, aunque no alcanza a llegar a las comunas del norte y sur de la ciudad. Dentro de la meseta, llega a las comunas de mayor población y actividad. En la mayor medida posible, las rutas son directas. Por ejemplo, el eje por la Carrera 21 conecta en línea recta la Calle 5 con la 55. Sin embargo, por falta de alternativas, algunas rutas tienen desvíos indeseables, como en Ciudad Real de Minas (Calle 55), o en la Comuna Occidental. Aunque se han minimizado y las distancias de desvío no son grandes, estos rodeos pueden incomodar al usuario y será importante que el diseño logre indicar por dónde continúa la cicloinfraestructura.

-El documento advierte que “la administración deberá ser muy cuidadosa con el cumplimiento de los diseños planteados, dado que garantizan que el ciclista esté protegido y pueda andar cómodamente. Sin embargo, algunas fallas en la fase de implementación, especialmente en cruces peligrosos, pueden desalentar el uso de la infraestructura. Así mismo, la señalización y socialización de la red serán importantes para hacer visible la nueva cicloinfraestructura y posibilitar su uso”

-Igualmente prevé como principal reto a largo plazo lograr un cambio definitivo del POT para permitir la implementación de ciclorrutas en vías arterias. Señala el documento que es de esperar “una reacción fuerte de los conductores y otros actores viales cuando se empiece a implementar cicloinfraestructura en vías principales, sin embargo, las intervenciones no necesariamente imposibilitarán la movilidad motorizada, siempre y cuando estén bien planificadas y sustentadas. Es importante resaltar que, habilitar ciclo-infraestructura en estas vías permitirá la conectividad intermunicipal que es necesaria para contar con una red metropolitana”. Para modificar la normatividad que impide la implementación de ciclorrutas en las vías arteriales (primarias y secundarias), sugiere el documento seguir dos caminos: Modificar el POT o ajustar el PMM.

-También alude a la necesidad de promover y educar a la ciudadanía en el uso y sensibilización de la bicicleta, para lo cual, se plantea la designación de medios digitales, radiales y eventos para promover el buen uso de la bicicleta. En el componente participación y control social, se incluye como hito, la creación de un plan de participación de la Estrategia. También se sugiere la realización de talleres

participativos en diversas comunidades para que se rindan cuentas y se dé retroalimentación de la Estrategia, incluyendo una alta participación de mujeres, jóvenes y población vulnerable. También se propone 1) crear acuerdos con gremios para promover condiciones que faciliten a los empleados llegar al trabajo en bicicleta; 2) implementar la campaña de sensibilización de la Ley 1811 de 2016 entre el sector público y privado; 3) Formular el premio de “Mejores negocios ciclo-amigos”; 4) Formular talleres para capacitar centros educativo sobre el programa “Al colegio en bici”; y 5) crear un catastro de los principales destinos naturales y deportivos y analizar sus condiciones de ciclo-inclusión

5.2.3. El Plan de Manejo Ambiental³¹⁴. Fue elaborado por la administración municipal de manera detallada, para cada corredor vial objeto de los contratos Nos. 161 y 162 de 2019, en el que se concluye que el impacto positivo del proyecto de cicloinfraestructura, asociado al mejoramiento del transporte, la recuperación del espacio público y en general, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del sector y de toda el Área Metropolitana de Bucaramanga, es mayor a los impactos negativos, y que además, éstos últimos pueden mitigarse con las medidas que allí se señalan³¹⁵.

5.2.4. El Plan de Manejo de Tránsito General para el proyecto “Construcción de ciclo – infraestructura en el Municipio de Bucaramanga”³¹⁶. Fue realizado por un contratista del Municipio de Bucaramanga en mayo de 2019³¹⁷, y aprobado por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga mediante acto administrativo “Oficio No. 471” del 23 de mayo de 2019³¹⁸, en el que se describen las acciones a realizar por los contratistas de la obra, para elaborar e implementar la cicloinfraestructura y las acciones de control y regulación que debe adoptar la entidad territorial para mitigar los efectos en la movilidad y la seguridad vial de los peatones y vehículos, que el proyecto tendrá una vez inicien las obras³¹⁹.

³¹⁴ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-199190>

³¹⁵ Se señalan como conclusiones: “Los principales impactos negativos que generará el proyecto están asociados a la etapa de construcción, donde se ejercerá un impacto significativo sobre el componente atmosférico, reflejado de manera directa por el aumento de las concentraciones de material particulado proveniente de las demoliciones, excavaciones, rellenos y manejo de agregados minerales y de manera indirecta por el incremento de los niveles de presión sonora y concentración de gases originados por la congestión vehicular al restringirse las condiciones de circulación. Estos impactos son de duración temporal y pueden ser mitigados a través de las medidas de manejo establecidas en el Plan de Manejo Ambiental. Los impactos socioeconómicos están dados por la interrupción de las actividades cotidianas, esto puede mitigarse a través de la formulación de programas de información ciudadana, que permitan a la comunidad estar enterada del proyecto y participar del mismo, igualmente se deben poner en conocimiento los planes de contingencia y las medidas de mitigación de los impactos negativos. Para disminuir la afectación en el desarrollo normal de las actividades se deben planear correctamente las actividades de construcción (el tiempo máximo en el cual se deben llevar a cabo las actividades de construcción frente a cada predio es de 7 días). En general, el impacto neto del proyecto es positivo, y los impactos negativos como manejo de tráfico, interferencia e incomodidad a la comunidad son transitorios (sólo se presentarán durante la etapa de construcción) y serán mitigados a través del desarrollo de los diferentes programas que forman parte del PMA. Finalmente es importante recalcar que el impacto positivo del proyecto en la comunidad está asociado al mejoramiento del transporte, la recuperación del espacio público y en general al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del sector y de toda el Área Metropolitana de Bucaramanga”

³¹⁶ Folios 45 a 70

³¹⁷ Ing. Giovanni Enrique Melo Zapata.

³¹⁸ Fís. 71 a 77. Se tiene este documento por acto administrativo, pues de su contenido no se infiere la existencia de resolución en la que se haya aprobado el plan.

³¹⁹ Fl. 47

Según el mismo documento, su objetivo es *“implementar los parámetros básicos de control de tránsito, señalización y demás dispositivos viales, con el fin de mitigar el impacto general por las obras durante la etapa de construcción del proyecto brindando un ambiente seguro y cómodo a los peatones, conductores, pasajeros, personal de la obra y vecinos del lugar, y en el ámbito de las normas establecidas para la regulación del tránsito”*.

Como puede observarse, el Plan de Manejo de Tránsito General no tiene por objeto desarrollar el POT, sino establecer los impactos de la obra relacionados con la movilidad y seguridad vial, y las medidas para mitigarlos³²⁰.

5.2.5. Los Estudios Previos de los contratos³²¹.

En este documento, la administración municipal describe la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación, así:

“El Municipio de Bucaramanga, a través de la Secretaria de Infraestructura tiene a cargo la planeación, formulación, dirección, ejecución y control de los planes, proyectos, programas de la Administración Municipal en materia de inversión en infraestructura inclusive la recreación y alumbrado público del Municipio de acuerdo con el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial y en función con las premisas expuestas se plantea la Intervención Física para la recuperación y mantenimiento del espacio público, construcción de nuevos espacios de esparcimiento e instalación de nuevas infraestructuras que fomentan, la seguridad y la integración de los habitantes de su área de influencia en un sitio adecuada para tal fin. La movilidad urbana se ha convertido en una problemática recurrente dentro del contexto urbano de la ciudad de Bucaramanga, esta situación se ve reflejada no solo en la congestión y la deficiencia en la conexión de los espacios urbanos, sino también en una serie de impactos ambientales y sociales que son producidos en gran parte por los vehículos motorizados, los cuales tienen a su vez una negativa repercusión en el desarrollo urbano de la ciudad. En consecuencia, se llega a la configurada situación de ciudades diseñadas favoreciendo el espacio público urbano para el desplazamiento del parque automotor privado, dejando relegado al principal actor de la movilidad en la ciudad: el peatón, y con ello a los modos alternativos de movilidad lenta o no motorizados, como lo son el uso de la bicicleta y los viajes a pie. El panorama actual del municipio de Bucaramanga

³²⁰ A modo de ejemplo, a folios 59 se lee: “Conflicto de movilidad del Municipio. El nivel de congestión vehicular es el principal problema percibido por los ciudadanos de la ciudad de Bucaramanga. Esto se debe a la alta concentración de flujos radiales de los municipios del AMB hacia Bucaramanga en las horas de la mañana y en sentido inverso en las tardes, y a la limitada oferta vial para atenderlos. Esta situación ha venido agravándose con el tiempo, pues los crecimientos de población se han concentrado principalmente en los municipios de Girón y Piedecuesta y los sitios de generación de empleo se mantienen en Bucaramanga. Igualmente, hay que sumarle a ello las altísimas tasas de motorización de la última década, y destacar en ellas la participación de las motos. Otro aspecto importante son las zonas Centro, Cabecera, Ciudadela Real de Minas, San Francisco y La Concordia, que absorben cerca del 40%”.

³²¹ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-199190>

refleja una alta inseguridad vial para el tránsito de bici-usuarios, debido a que carece de una red de infraestructura apropiada para la circulación en medios alternativos de transporte, es por esto que dentro de las metas del plan de desarrollo municipal 2016-2019 GOBIERNO DE LOS CIUDADANOS Y LAS CUIDADANAS se encuentra proyectado 20 km de CICLORUTA para transporte urbano, de las cuales se han ejecutado 2,7 km (corredores 3,7 y 11) durante la vigencia 2017, representadas en dos corredores los cuales están separado entre sí, sin embargo la cantidad existente de kilómetros no es suficiente para brindar una red apropiada de transporte a los bici-usuarios, esto dificulta el uso de medios alternativos de transporte e imposibilita la capacidad de resolver problemas de movilidad, saturación del transporte público, represamiento vehicular, y altos índices de accidentalidad en usuarios de bicicletas. Adicionalmente esta situación genera efectos indirectos en el medio ambiente y en la salud de los habitantes del municipio, puesto que el alto tráfico de vehículos motorizados que diariamente circula por la ciudad libera gases y partículas nocivas para el medio ambiente que a su vez ocasionan enfermedades respiratorias, afectando la calidad de vida de la población. La necesidad de una red de ciclo-infraestructura es especialmente apremiante en una ciudad como Bucaramanga en donde el uso de los carros y las motos ha venido creciendo de manera sistemática durante los últimos años. Por ejemplo, según estadísticas de la Dirección de Tránsito, el número de motos en el Área Metropolitana de Bucaramanga se multiplicó por más de 5 en la última década, pasando de 60 mil motos en 2015 a 360 mil motos en 2016. Además de lo anterior, de acuerdo al estudio del Programa Bucaramanga Cómo Vamos, en los últimos años ha caído el porcentaje de ciudadanos que caminan o montan en bici para ir al trabajo o a estudiar (sólo 6% en 2016 contra 15% en 2015). En contraste, según el mismo estudio, el porcentaje de personas que utilizan carros o motos supera el 40 por ciento cuando hace seis años el registro era de 35%. De acuerdo a esto, es necesario crear mecanismos que junto con la generación de ciclo-infraestructura fomenten, prioricen y respalden el uso de la bicicleta sobre otros medios de transporte no sostenibles. El atraso de Bucaramanga en materia de ciclo-infraestructura con respecto a otras ciudades colombianas es significativo. Por ejemplo, Bogotá cuenta ya con más de 500 kilómetros de red y Medellín con más de 50. La capital santandereana, en contraste, sólo tiene tramos básicamente recreativos y en cualquier caso aislados por lo cual no cumplen una función de movilidad.

El Municipio de Bucaramanga, queriendo solucionar los problemas presentados anteriormente, y en virtud que aún no cuenta con una red de ciclo-infraestructura que respalde el fomento de los medios de transporte no motorizados y consolide en particular a la bicicleta como una alternativa de

movilidad segura y efectiva, suscribió CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL # 341 del 2017 con ONU HÁBITAT que tiene por objeto " AUNAR ESFUERZOS EN LA FORMULACIÓN DE POLITICAS CICLO – INCLUSIVAS PARA BUCARAMANGA EN EL MARCO DEL PROYECTO "ESTRATEGIA DE LA BICICLETA COMO MEDIO DE TRANSPORTE Y DISEÑO DE 20 KILOMETROS DE CICLO- INFRAESTRUCTURA" del cual se generaron los siguientes componentes: Formulación de estrategia de la bicicleta como medio de transporte y el desarrollo de los diseños definitivos de 20 km de cicloinfraestructura, permitiendo que desde el 2017 Bucaramanga se ajuste a La Nueva Agenda Urbana, adoptada por las Naciones Unidas, incluyendo a Colombia; el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018; el Plan de Acción Sectorial de Mitigación (sector Transporte) de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono ECDDB; el Plan de Ordenamiento Territorial 2014 – 2027; y el Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019, todos en sus diversas escalas, consideran la importancia de avanzar en la generación de ciclo-infraestructura y medidas para los usuarios de la bicicleta para propiciar un desarrollo urbano sostenible. Es relevante indicar algunos de los beneficios que se han encontrado al incluir la bicicleta como vehículo para el cambio en las ciudades a través de su uso como modo de transporte: En la dimensión económica, la bicicleta es un vehículo con un costo de compra muy bajo y costos de mantenimiento casi nulos. Esto la hace un vehículo ideal para incrementar el acceso a bienes y servicios y oportunidades para la población urbana. En términos de salud, la bicicleta mejora las condiciones cardiovasculares de quienes la usan, al mismo tiempo que reduce los riesgos de varias enfermedades. Ambientalmente, al ser un vehículo que directamente no genera emisiones de contaminantes atmosféricos, el cambio modal hacia la bicicleta reduce las emisiones contaminantes y mejora la calidad del aire. Un dato importante a tener en cuenta es que específicamente en Bucaramanga y Floridablanca, el 10,5% (484) de las muertes son atribuidas a la contaminación del aire urbano, lo que generó costos estimados en \$0,6 billones de pesos, equivalentes al 3,9% del PIB de la ciudad. En el ámbito social, genera un mayor contacto con el entorno y el resto de la comunidad, por lo cual apoya el desarrollo de mejores relaciones sociales urbanas. Las condiciones de seguridad vial de una ciudad son mejoradas con la implementación de infraestructura para bicicletas y al mismo tiempo se ha demostrado que reduce la congestión cuando se diseña e implementa de manera adecuada. Al tenor de lo expuesto el Municipio de Bucaramanga, en observancia a la finalidad de la función administrativa que busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios y los fines constitucionales, y específicamente teniendo en cuenta la situación de movilidad que se vive actualmente, busca aumentar el número de kilómetros de

ciclo-infraestructura para transporte urbano, por lo cual este proyecto contempla la construcción de 17.3 km de CICLORUTA, vías para el transporte alternativo en bicicleta, un medio de desplazamiento ágil y seguro a los usuarios, disminuyendo el riesgo de accidentalidad y para dar cumplimiento a plan de desarrollo municipal 2016-2019 GOBIERNO DE LOS CIUDADANOS Y LAS CUIDADANAS, en virtud que ya construimos 2,7 km de cicloruta durante la vigencia 2017. Estas actuaciones se consideran vitales para la ciudad, debido a que contribuirán a la mejora integral de la calidad de vida urbana de los habitantes de este sector así como los circundantes consolidando espacios necesarios para el desarrollo humano Integral, la salud, la convivencia y la paz; mediante la recreación, la educación y actividad física, el deporte infantil y estudiantil y el deporte social comunitario buscando generar espacios de participación e integración para los diferentes segmentos y sectores poblacionales, estipulando parámetros de accesibilidad e inclusión. El Plan de Desarrollo 2016-2019 "GOBIERNO DE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS", en su LINEA ESTRATEGICA: INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD. COMPONENTE: MOVILIDAD, específicamente en el PROGRAMA: PROMOCIÓN DE MODOS DE TRASPORTE NO MOTORIZADOS, apoyando el derecho a la recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre. Por lo anterior la Secretaria de Infraestructura inscribió en el Banco de Programas proyectos del Municipio el proyecto "CONSTRUCCIÓN DE CICLO-INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA "; el cual cuenta con registro No. 2019680010026 del 12 de febrero de 2019, anexo. Al tenor de lo expuesto, es conveniente y pertinente realizar un proceso contractual para contratar la obra pública cuyo objeto consiste en realizar la "CONSTRUCCIÓN DE CICLOINFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA ", debido a que con su ejecución se brinda a la comunidad de Bucaramanga y el Área Metropolitana, infraestructura destinada al uso de un método de transporte alternativo como la bicicleta, contribuyendo así con el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad y a su vez fortaleciendo el desempeño de la administración municipal..."

Además, los Estudios Previos contemplan un **análisis detallado de impacto en la movilidad de la ciudad** respecto de cada uno de los corredores viales de las ciclorrutas a contratar, se analizan las condiciones y características de la zona de influencia de manera detallada para cada corredor (sentido vial, trayectos, vías colindantes y con las cuales conectan, volumen vehicular, uso del suelo: residencial, comercial, escolar, recreativo, etc.), se hace estudio de flujo vehicular, para determinar el patrón de comportamiento de viaje, porcentaje de vehículos que circulan, variabilidad del flujo vehicular, composición vehicular, análisis de

movimientos peatonales, análisis de variabilidad del flujo peatonal, características y estado de las vías, y un análisis de vías aledañas al área de influencia, incluyendo, colas, demoras, velocidades, relación Volumen/Capacidad, entre otras variables que permiten determinar los impactos en la movilidad debido a la implantación de cada corredor.

La validez técnica de estos estudios, en esta etapa preliminar no puede ser analizada por el Despacho ante la falta de elementos de juicio que permitan efectuar dicha labor, por lo que, conforme al marco jurídico expuesto, ha de presuponerse que los criterios extrajurídicos tenidos en cuenta por la administración municipal orientaron una decisión objetiva que realiza, en la mayor medida posible, el interés general.

5.2.6. El Oficio No. 70 del 21 de enero de 2019 de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga mediante el cual aprueba la viabilidad de estudio de movilidad y tipologías del proyecto de implementación de 20 kilómetros de cicloinfraestructura. *“el cual se encuentra encaminado a transformar la movilidad urbana para reducir la congestión y la contaminación mejorando la calidad de vida de los ciudadanos”*³²².

5.2.7. Documentos relacionados con la participación ciudadana y la socialización de la obra.

Se demuestra que durante la realización de “la Estrategia de la bicicleta” y durante la etapa de licitación de los contratos de obra Nos. 161 y 162 de 2019, se hicieron varias actividades de divulgación, socialización y participación ciudadana con grupos de interés³²³.

También se encuentra probado que la administración municipal, además de publicitar la obra de cicloinfraestructura en diferentes medios de comunicación y en las redes sociales Facebook y Twitter, y socializarla con algunas autoridades y gremios económicos en el mes de mayo de 2019, citó a talleres informativos a la comunidad en general, y elaboró el siguiente oficio³²⁴ e hizo entrega del mismo a 2.440 personas residentes en los sectores que se verían impactados con el proyecto de cicloinfraestructura:

³²² Fl. 82 vto.

³²³ CD. Documento pdf “Resumen del proceso de socialización – Final”

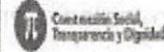
³²⁴ CD. Archivo “Evidencias socialización ciclorutas”

RADICADO
ACCIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADOS:

68001333301320190005900
POPULAR
PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS



PROCEDIMIENTO DE OBTENCIÓN Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA		No. Conexiones
Subproceso: Despacho Secretaría / Subsecretaría Código Subproceso: 5000	SECRETARÍA: Conectividad Información Código Sería/Subsería (TRD): 6000-12,04	



Bucaramanga, mayo de 2019.

Señor/a
Residente

Asunto: Socialización proyecto "Construcción 17,4 Km de Cicloinfraestructura"

Cordial saludo

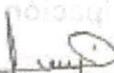
De manera atenta y en continuidad con la estrategia de difusión e información que se ha adelantado desde el año 2018, la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Bucaramanga se dirige a usted con el fin socializar la construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura en Bucaramanga.

En el 2019 se construirán 17.4 km de ciclo-infraestructura para dar cumplimiento a la meta de 20 km que establece el Plan de Desarrollo "Gobierno de las Ciudadanas y Ciudadanos 2016-2019". Los trazados a construir fueron identificados en el marco de la "Estrategia de la Bicicleta", elaborada en el transcurso del 2018, con participación de la ciudadanía, y de la mano de ONU-Hábitat y la Fundación Despacio.

La Estrategia de la Bicicleta se encuentra publicada desde septiembre de 2018 y fue declarada Hecho Metropolitano en diciembre del mismo año. En el folleto que se entrega adjunto se resumen los principales aspectos que componen dicha estrategia: objetivo, principios y un mapa de la ciudad que tiene marcados los corredores por donde pasará la cicloinfraestructura. Este es un plan que busca convertir a Bucaramanga en una ciudad en la cual el espacio público, las calles, los parques sean utilizados y disfrutados por los habitantes de forma más segura y placentera. Para más información consulte la página <https://www.bucaramanga.gov.co/la-ruta/cicloinfraestructura/>

La anterior información es enviada al área aledaña a la intervención.

Atentamente,


FANNY ARIAS ARIAS
Secretaría de Infraestructura

También elaboró el siguiente folleto plegable con información relevante del proyecto de ciclorrutas³²⁵:



³²⁵ CD. Archivo "Evidencias socialización ciclorrutas"

También elaboró afiches como el que se muestra a continuación:



En la siguiente tabla se observa la relación de sendas actas de socialización en las que consta que 2.440 personas residentes en los sectores que se verán impactados con el proyecto de cicloinfraestructura, fueron informadas sobre el mismo:

ACTAS DE SOCIALIZACIÓN					
FECHA	OBJETO	BARRIO	REALIZADA POR	PERSONAS	FOLIOS
13 de mayo de 2019	Entregar oficio y plegable informativo con el fin de socializar la construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura de la ciudad de Bucaramanga	Comuneros (comuna 3) Direcciones: calle 9 con carreras 21, 22, 23, 24, 25 y 26.	Wendy Tatiana Duque	92	Del 1 al 7
14 de mayo de 2019	Entregar oficio y plegable informativo con el fin de socializar la construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura de la ciudad de Bucaramanga	Mutualidad y Universidad (Comuna 3) Direcciones: Calle 9 con carreras 15, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 26A, y 27	Wendy Tatiana Duque Moreno	87	Del 8 al 13
10 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	La Concordia (comuna 6) Direcciones: carrera 21 con calles 50, 52, 54, 55	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	15	Del 14 al 16
10 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	La Concordia (comuna 6) Direcciones: carrera 21 con calles 45, 46, Aavenida La Rosita, 47, 48, 49, 50, 50A, 51, 51A, 52, 53, 54, 55, 56	Wendy Tatiana Duque y Mayerly López Carreño	66	Del 17 al 21
15 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Antonia Santos Centro (comuna 13) Direcciones: carrera 21 con calles 30, 31, 32, 36, 37, 38, 39, 41,	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	32	Del 22 al 24
15 de abril de	Realizar socialización del proyecto	Antonia Santos Centro	Wendy Tatiana	65	Del

RADICADO
 ACCIÓN:
 DEMANDANTE:
 DEMANDADOS:

68001333301320190005900
 POPULAR
 PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
 MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS

2019	construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	(comuna 13) Direcciones: carrera 21 con calles 20, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41.	Duque y Mayerly López Carreño		25 al 29
16 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	San Francisco-Alarcón (comuna 3) Direcciones carrera 21 con calles 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 28.	Wendy Tatiana Duque Moreno, Jhonny Alexander Sanabria Diaz y Mayerly López Carreño	83	Del 30 al 37
08 demayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	La Mutualidad (comuna 3) Direcciones carrera 21 con calles 10, 11, 12, 13, 17, Carrera 20, Boulevard Bolivar, Glorieta San Francisco, Bolulevar Santander	Wendy Tatiana Duque Moreno y Jhonny Alexander Sanabria Diaz.	53	Del 38 al 42
08 demayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Comuneros (comuna 3) Direcciones: carrera 21 con calles 8 y 9.	Mayerly López Carreño	16	Del 43 al 44
09 de mayo de 2019	Entregar oficio y plegable informativo con el fin de socializar la construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura de la ciudad de Bucaramanga	Comuneros (Comuna 3) Direcciones: carreras 20, 21 con calles 5, 6, 7, 9, 9A, 10	Wendy Tatiana Duque y Mayerly López Carreño	61	Del 45 al 49
10 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	San Francisco (comuna 3) Direcciones: carrera 21 con calles 14, 15, 16, 17, Boulevard Santander y Boulevard Bolivar	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	50	Del 50 al 53
10 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	La Concordia (comuna 6) Direcciones: carrera 21 con calles 50, 52, 54, 55.	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	13	Nº 54
10 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	La Concordia (comuna 6) Direcciones: carrera 21 con calles 26a, 45, 46, 46A, 47, 48, 49, 50, 51A, 52, 53, 54,	Wendy Tatiana Duque Moreno y Mayerly López Carreño	64	Del 55 al 59
15 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Antonia Santos (comuna 13) Direcciones: carrera 21 con calles 30, 31, 32, 36, 37, 38, 39, 41.	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	32	Del 60 al 62
15 de abril de 2019	Entregar oficio y plegable informativo con el fin de socializar la construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura de la ciudad de Bucaramanga	Antonia Santos (comuna 13) Direcciones: carrera 21 con calles 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41.	Wendy Tatiana Duque Moreno y Mayerly López Carreño	63	Del 63 al 67
16 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	San Francisco/Alarcón/ Antonia Santos (comuna 3) Direcciones: carrera 21 con calles 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 28.	Wendy Tatiana Duque Moreno, Jhonny Alexander Sanabria Diaz y Mayerly López Carreño	83	Del 68 al 75
15 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	San Francisco, Alarcón, Antonia y La Concordia (comuna 13) Direcciones: carrera 20, carrera 21 con calles 18, 19, 21, 22, Av. Quebrada seca, 30, 31, 34, 35, 36, 38, 39, 41, 44, 50, 54, 56.	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	33	Del 76 al 78
25 de abril de	Realizar socialización del proyecto	Antonia Santos (comuna 15)	Wendy Tatiana	30	Del

RADICADO
 ACCIÓN:
 DEMANDANTE:
 DEMANDADOS:

68001333301320190005900
 POPULAR
 PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
 MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS

2019	construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Direcciones: Calle 33 con carreras 19, 20, 21, 22, 23, 24. y Calle 34 con carrera 19.	Duque Moreno		79 al 81
25 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro (comuna 15) Direcciones: carrera 21 con calles 31, 35, 36, 39, 41, 45, 46, 47, 48, 50, 50A, 51, 51A, 53, 54 Y Av. La Rosita con carrera 20.	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	26	Del 82 al 83
15 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	La Universidad y San Francisco (comuna 3) Direcciones: calle 14 con carrera 24, 25, 26, 27; carrera 25, 26 y 27 con calle 13; Calle 21 y 22 con carrera 15 y 16; calle 23 con carrera 15. Boulevard Santander con 15, 16, 17, 18, 19 y 20.	Wendy Tatiana Duque Moreno y Jhonny Alexander Sanabria Diaz	76	Del 84 al 89
14 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	San Francisco (comuna 3) Direcciones: Boulevard Santander con carrera 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23; calle 14 con carrera 24, 25, 26; Calle 15 con carrera 23; calle 16 con carrera 22; calle 22 con carrera 15.	Jhonny Alexander Sanabria Diaz Y Mayerly López Carreño	105	Del 90 al 97
27 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	La concordia (comuna 6) Direcciones: calle 55 con carreras 12, 16, 17, 17A, 17C, 18; Calle 56 con carreras 13, 14, 15, 16.	Wendy Tatiana Duque Moreno y Mayerly López Carreño	102	Del 98 al 105
28 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Real de minas (comuna 7) Direcciones: Calle 55 con carreras 1, 1w, 2, 2w, 26, 28; Calle 59 con carreras 7; calle 60 con carrera 6; Av. Los Búcaros con carrera 3 ; Marsella real, Laureles I.	Wendy Tatiana Duque Moreno y Mayerly López Carreño	74	Del 106 al 111
23 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Carrera 10 con calle 35; carrera 11 con calle 33 y 34.	Wendy Tatiana Duque Moreno	11	112
24 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carreras 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18.	Wendy Tatiana Duque Moreno	40	Del 113 al 115
24 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro/Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carreras 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20.	Wendy Tatiana Duque Moreno y Mayerly López Carreño	61	Del 116 al 120
25 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carrera 20	Wendy Tatiana Duque Moreno	10	121
25 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Antonia Santos (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carreras 19, 20, 21, 22, 23, 24.	Wendy Tatiana Duque Moreno y Mayerly López Carreño	41	Del 122 al 125
08 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de	Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carreras 11, 12, 13, 14, 15.	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	10	126

RADICADO
 ACCIÓN:
 DEMANDANTE:
 DEMANDADOS:

68001333301320190005900
 POPULAR
 PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
 MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS

	Bucaramanga				
08 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro/Antonia Santos (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carreras 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24.	Wendy Tatiana Duque Moreno y Mayerly López Carreño	29	Del 127 al 129
23 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Carrera 11 con calle 33; carrera 10 con calle 35; calle 34 con carrera 11.	Wendy Tatiana Duque Moreno	12	130
24 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carreras 11, 12, 13, 14; carrera 10 con calle 35.	Wendy Tatiana Duque Moreno	8	131
24 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro/Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carreras 11, 12, 13, 14, 15, 16.	Wendy Tatiana Duque Moreno	40	Del 132 al 134
24 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro/Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carreras 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 23; carrera 11 con calle 33.	Wendy Tatiana Duque Moreno y Mayerly López Carreño	60	Del 135 al 139
25 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carreras 15, 16; carrera 15 con calle 33.	Wendy Tatiana Duque Moreno	8	140
25 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro (comuna 15) Direcciones: Calle 33 con carrera 20.	Wendy Tatiana Duque Moreno	10	141
29 y 30 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro/Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Calle 41 con carreras 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21.	Wendy Tatiana Duque Moreno, Jhonny Alexander Sanabria Díaz y Mayerly López Carreño	61	Del 142 al 146
29 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro/Garcia Rovira (comuna 15) Direcciones: Calle 41 con carreras 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21; calle 37 con carrera 11; carrera 12 con calle 37.	Wendy Tatiana Duque Moreno, Jhonny Alexander Sanabria Díaz y Mayerly López Carreño	125	Del 147 al 156
29 de abril de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Centro (comuna 15) Direcciones: Calle 41 con carrera 18 y 19.	Wendy Tatiana Duque Moreno	4	157
21 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	El prado/ Cabecera del LLano (comuna 12 y 13) Direcciones: carrera 35 con calles 35, 37,38, 41, 42, 43, 44; carrera 35 A con calle 46, 48, 51	Wendy Tatiana Duque Moreno	60	Del 158 al 163
15 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Mejoras Públicas (comuna 13) Direcciones: calle 40 con carreras 27, 28, 29, 30, 31; Av. La Rosita con 24, 27, 27A.	Mayerly López Carreño	28	Del 164 al 165

RADICADO
 ACCIÓN:
 DEMANDANTE:
 DEMANDADOS:

68001333301320190005900
 POPULAR
 PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
 MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS

15 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Mejoras Públicas/ Bolivar (comuna 13) Direcciones: Av. La Rosita con 21, 23 y 24; calle 40 con carreras 24, 27, 27A, 28A, 30, 31.	Mayerly López Carreño y Jhonny Alexander Sanabria Diaz	43	Del 166 al 169
21 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	El prado/ cabecera del llano (comuna 12 y 13) Direcciones: Carrera 35 con calles 36, 41, 43, 44, 51; carrera 35A con calles 46, 51	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	46	Del 170 al 173
28 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Sotomayor/ cabecera del llano (comuna 12) Direcciones: Carrera 35 con calles 42, 44, 48; carrera 35A con calles 49 y 51.	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	8	174
16 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Mejoras Públicas (comuna 13) Direcciones: carrera 30 con calle 31, 32, 33, 34, 35; Carrera 30A con calle 31; Carrera 38 con calles 32; Calle 32 con carrera 31 y 34.	Wendy Tatiana Duque Moreno	63	Del 175 al 179
20 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	El prado (comuna 13) Direcciones: Calle 36 con carreras 32, 33, 34, 35; carrera 35 con calle 34 y 35.	Wendy Tatiana Duque Moreno	42	Del 180 al 182
22 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Sotomayor (comuna 12) Direcciones: carrera 29 con calles 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51; calle 42 con carrera 29; calle 50 con carrera 29 y calle 51 con carrera 28.	Wendy Tatiana Duque Moreno	28	Del 183 al 185
22 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Mejoras publicas (comuna 13) Direcciones: Carrera 29 con calles 40, 41, 42, 44,	Wendy Tatiana Duque Moreno	25	Del 186 al 187
16 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Mejoras publicas (comuna 13) Direcciones: Carrera 35 con calles 32 y 34; carrera 38 con calle 32; calle 32 con carrera 30, 31, 32, 33A, 34; carrera 30 con calle 32.	Mayerly López Carreño	42	Del 188 al 190
16 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	El prado (comuna 13) Direcciones: Carrera 35 con calle 32 y 34	Mayerly López Carreño	5	191
20 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	El prado (comuna 13) Direcciones: Carrera 35 con calle 36, 37, 38; Carrera 35A con calle 48 ; Calle 37 con carrera 34.	Mayerly López Carreño	28	Del 192 al 193
21 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	El prado (comuna 13) Direcciones: carrera 35A con calle 48 y 49.	Mayerly López Carreño	12	194
22 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Cabecera del llano/Sotomayor (comuna 12) Direcciones: carrera 29 con calles 42, 44, 45, 48, 49, 50, 51, 53; calle 42 con carrera 29; calle 50 con carrera 29.	Mayerly López Carreño	37	Del 195 al 197
16 de mayo de	Realizar socialización del proyecto	Mejoras Públicas/ El Prado	Jhonny Alexander	36	Del

2019	construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	(comuna 13) Direcciones: carrera 30 con calle 32 y 33; Calle 32 con carrera 29 y 32; carrera 35 con calle 34.	Sanabria Diaz		198 al 200
27 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Cabecera del llano (comuna 12) Direcciones: carrera 31 con calles 50, 51, 52, 52A, 52B, 53; calle 48 con carrera 28 y 29; calle 47 con carrera 28 ; carrera 29 con calle 45	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	44	Del 201 al 204
28 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Sotomayor (comuna 12) Direcciones: carrera 31 con calles 49 y 50; carrera 29 con calle 40, 41, 48.	Jhonny Alexander Sanabria Diaz	27	Del 205 al 206
10 de mayo de 2019	Realizar socialización del proyecto construcción de los 17,4 km de cicloinfraestructura del municipio de Bucaramanga	Direcciones: calle 35 con carrera 17 y 42, Boulevard Bolivar con 24; calle 32 con carrera 25; calle 53 con carrera 17A; carrera 29 con calle 45; carrera 39 con calle 46; AMB; calle 31 con carrera 34; carrera 22 con calle 36.	Equipo social	15	Del 207 al 208

De lo anterior, se puede extraer que la socialización del proyecto de cicloinfraestructura con la comunidad a impactar se hizo a partir de abril de 2019, esto es, con posterioridad a la apertura de la licitación pública para la contratación de la obra, que lo fue el 15 de febrero de 2019³²⁶, luego es cierto que tal socialización no tuvo como efecto la participación de la comunidad en la etapa de planeación de los contratos estatales, sin embargo, este hecho *per se* no implica la vulneración de los derechos al desarrollo ordenado del territorio y a la participación ciudadana, pues, como se dijo en apartes precedentes, la concertación, consulta y demás herramientas de participación ciudadana previstas en los artículos 22 a 25 de la Ley 388 de 1997 operan en las etapas de planeación urbanística allí señaladas, no en las actividades de planeación de las obras de urbanismo autorizadas u ordenadas en el POT. Esto no significa que el Municipio de Bucaramanga haya respetado plenamente el derecho a la participación ciudadana, asunto que por razones metodológicas se precisará en un acápite posterior.

Todo lo anterior, permite al Despacho hacer una primera conclusión, determinante para la resolución del presente asunto: la obra de cicloinfraestructura objeto de los contratos estatales Nos. 161 y 162 de 2019 celebrados por el Municipio de Bucaramanga, busca la satisfacción de fines constitucionalmente legítimos, relacionados con la movilidad y desarrollo urbano sostenible de la ciudad, la protección del medio ambiente y la seguridad y comodidad de los bicisuarios; y

³²⁶ Fl. 275 Cuad. Ppal

fue ampliamente planeada y socializada en el marco de la política pública metropolitana denominada “Estrategia de La Bicicleta”, bajo criterios técnicos, de conveniencia y de oportunidad, que en esta etapa preliminar se muestran como objetivos.

5.3. Violaciones al POTB debido a algunas especificaciones técnicas de la obra, relacionadas con el diseño o tipología de las ciclorrutas, ubicación, sentido vial y medidas.

No obstante las múltiples virtudes del proyecto y las ingentes acciones de planeación adelantadas por la administración municipal para entregar a la ciudad una obra de cicloinfraestructura ajustada a altos estándares técnicos, el Despacho observa que algunas especificaciones técnicas y diseños de las ciclorrutas cuya construcción fue contratada por el municipio, no se ajustan a los estándares mínimos fijados en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, lo cual vulnera el derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio consagrado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, en los términos expuestos en el marco jurídico. Veamos:

5.3.1. Violación del artículo 132 del POBT que establece las vías indicativas para la construcción de ciclorrutas y su forma de ajustarlas.

De acuerdo con los documentos que hacen parte de la licitación pública SI-LP-003-2019³⁴¹, el Municipio de Bucaramanga licitó y contrató la construcción de 17 kilómetros de ciclo-infraestructura en el Municipio de Bucaramanga en 9 corredores de intervención, que no corresponden a los enlistados en el artículo 131 de POT, a saber:

CORREDORES VIALES LICITADOS PARA CLICLORRUTA	
Corredor	Tramo vial
1	Calle 9 entre carreras 15 y 27
2	Carrera 21 entre calles 5 y 56
4	Bulevar Santander. Carreras 15 y 28 de la Comuna 3 Barrio San Francisco
5	Real de Minas. Se da inicio en la carrera 21 con calle 55 donde finaliza el corredor 2, bajando por la calle 55 hasta la calle de Los Estudiantes y sigue por la calle 59 hacia el oriente. Continúa por la avenida Los Samanes desde la calle 61 hasta la carrera 3, donde sigue hasta la comuna mutis, cruzando la carrera 2w y carrera 3w hacia la calle 56
6	Calle 33 entre Parque García Rovira y el Parque de los Niños
8	Calle 41 conectando a la avenida “La Rosita”
9	Carreras 35 y 35 A y calles 36 y 52
10	Barrio Aurora hasta el área aledaña a la Plaza Guarín: Calle 32 entre Carreras 33A y 38, y Calle 36 entre Carreras 33 y 30
12	Carrera 29 entre calle 41 y Avenida González Valencia

³⁴¹ Folios 32 a 41 del expediente.

Como se analizó en el numeral 4.1.2.2. de esta providencia, la red indicativa de ciclorrutas prevista en el artículo 131 del POTB sólo podía ser modificada en el Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga, por ser el instrumento de planeamiento urbanístico previsto en el artículo 452 ibídem para tal efecto.

No obstante, al revisar el Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga 2010-2030, se observa que éste contempla una serie de corredores viales para ciclorrutas que no corresponden a los que hoy pretende implementar la administración municipal a través de la obra contratada³⁴², con la particularidad de que en dicho plan se sugiere la formulación de un Plan Maestro de Ciclorrutas para implementar el programa “Movilidad en bicicletas”, veamos:

“4.12. Programa 12: Movilidad en bicicletas.

Se propenderá por la consolidación del uso de las bicicletas como modo sustentable de transporte y se proveerá de espacios seguros dentro de la trama vial destinados tanto a su uso exclusivo como combinado con otros modos de transporte. Se contemplan las siguientes acciones para su implementación.

- Formulación del plan maestro de ciclorrutas del área urbana de Bucaramanga.
- Implementación de la red de ciclorrutas estudiantiles. (sector Real de Minas, sector UIS, y sector Provenza).
- Implementación de la red de ciclorrutas para la conectividad.
- Implementación de la red de ciclorrutas recreativas.

Proyecto 12.1: Red de ciclorrutas

• Objetivo general

Generar una red para el tránsito de bicicletas en articulación con los modos peatonales y el SITM.

• Objetivos específicos

- a. Incrementar la movilidad urbana.
- b. Apoyar el mejoramiento del transporte mediante el impulso al empleo de la bicicleta.
- c. Reducir la contaminación y la congestión.

³⁴² Lógicamente no podría ser de otro modo, porque el Plan Maestro fue adoptado en el año 2010 y las ciclorrutas contratadas por el municipio fueron diseñadas en el marco de la política pública Estrategia de la Bicicleta, en septiembre de 2018.

• **Descripción del proyecto**

La red de ciclorrutas que se propone está conformada por una serie de anillos perimetrales que parten del eje ambiental de la quebrada La Iglesia y conecta el oriente de la ciudad, sector de la plaza Guarín, con el sector de la Villa Olímpica y la UIS. A partir de este sector, se plantea una directa conexión con el occidente de la ciudad a partir de la calle 9, y, a su vez, con el centro administrativo municipal a través del eje de la carrera 11.

Así mismo, se plantean unas alternativas que conecten la ciudad en sentido transversal y unos tramos complementarios que conecten sectores específicos.

Las características de la red propuesta se exponen a continuación:

Red de ciclorruta estudiantil. *Une en forma directa y expedita los polos de atracción de estudiantes con las áreas residenciales más densas. La red se ubica sobre el sector de la Universidad Industrial de Santander, sobre los corredores de la calle 9, carreras 28 y 31, y bulevar Santander. El sector de Calle de los Estudiantes en el barrio Ciudadela Real de Minas y el sector de Provenza en torno al colegio INEM.*

Red de ciclorruta para la conectividad. *Une en forma directa y expedita los polos de atracción de empleo principalmente con las áreas residenciales densas y de baja conectividad. La red se ubica sobre los corredores de las carreras 12 y 11 y conecta los barrios Gaitán, Granada, García Rovira, San Miguel y Gómez Niño; de igual forma, se contemplan otros corredores transversales en el sentido occidente-oriente sobre la calle 31, la Avenida Quebrada Seca y la calle 53.*

Red de ciclorruta ambiental y recreativa. *Es parte integral de la red, pero está asociadas al sistema ambiental y recreativo de la ciudad, aunque también cumple funciones de movilidad, como alternativa de transporte. Se localiza en las rondas del sistema hídrico, que hacen parte del sistema de parques lineales y en otras áreas de reserva ambiental o en áreas vinculadas a centros deportivos y recreativos de carácter metropolitano. La red se ubica sobre el eje de la quebrada La iglesia y se conecta con el corredor de la carrera 34 hasta llegar a la Plaza Guarín y el Parque del Agua. Así mismo, se contempla una red sobre el borde de escarpa, que permite conectar los barrios Provenza y Diamante II; una segunda, en el barrio La Victoria y su conexión con el parque de Las Cigarras en la Ciudadela Real de Minas, y la tercera en torno al barrio el Mutis.*

Un componente del sistema de vías para bicicletas lo constituyen las estaciones o parqueaderos para bicicletas. Estas ciclo-estaciones permiten articular el sistema como una red y a la vez le proporcionan funciones de soporte y refuerzan la movilidad. Estas facilidades permiten además el desarrollo de actividades paralelas al uso de la bicicleta y posibilitan el intercambio y la alternativa para los usuarios de la ciclorruta.

Metas:

- *Construcción de una red de ciclorrutas a razón de 2 km anuales.*
- *Lograr incrementar la participación de la bicicleta en el total de los viajes hasta alcanzar 5% en 2030...*

De acuerdo con lo anterior, es claro que la obra de infraestructura vial objeto de los contratos Nos. 161 y 162 de 2019, viola el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga como quiera que se encuentra diseñada sobre corredores viales diferentes a los del listado indicativo previsto en el artículo 131 de dicho plan, sin que el alcalde de Bucaramanga haya realizado los ajustes pertinentes en el Plan Maestro de Movilidad, ni haya adoptado el respectivo Plan Maestro de Ciclorrutas.

Ahora bien, en virtud de la jerarquía normativa y fuerza vinculante del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, ninguno de los documentos o actos administrativos que sirvieron al municipio para la planeación y posterior contratación de las ciclorrutas, por muy técnicos que sean, pueden sustituir los mencionados instrumentos de planeamiento urbanístico, ni tampoco la autoridad metropolitana, a través de un hecho metropolitano, puede pretender arrogarse las competencias constitucionales y legales que le corresponden al alcalde en materia de ordenamiento territorial, en particular, las relacionadas con la expedición de planes maestros para el desarrollo del POT de la ciudad.

5.3.2. Violación de parámetros sobre diseño, medidas y ubicación de ciclorrutas y carriles fijados en el POTB.

De acuerdo con los Estudios Previos de la licitación³⁴⁶ y el Plan de Manejo de Tránsito General para el proyecto “*Construcción de ciclo – infraestructura en el Municipio de Bucaramanga*”³⁴⁷, las siguientes son las especificaciones de diseño, medidas y ubicación de las ciclorrutas contratadas por el municipio, algunas de las cuales violan los parámetros mínimos señalados en el POTB:

³⁴⁶ que obran a folios 324 a 388 estudios previos, que también reposan en la página oficial del SECOP <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-199190>

³⁴⁷ Folios 45 a 70

RADICADO
ACCIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADOS:

68001333301320190005900
POPULAR
PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS

CORREDOR 1: CALLE 9 ENTRE CARRERAS 15 Y 27

Se ubica en la Comuna 3 o Comuna San Francisco, y se extiende a lo largo de la Calle 9 entre las Carreras 15 y 27, con una longitud total de 1.270 metros. En cuanto a la tipología de ciclorruta, se opta por una ciclorruta unidireccional en contraflujo y un carril ciclopreferente con tráfico compartido dónde ciclistas, vehículos livianos y buses comparten la calzada. El ancho de la ciclorruta es de 2 metros con un resguardo duro de 50 centímetros, así:



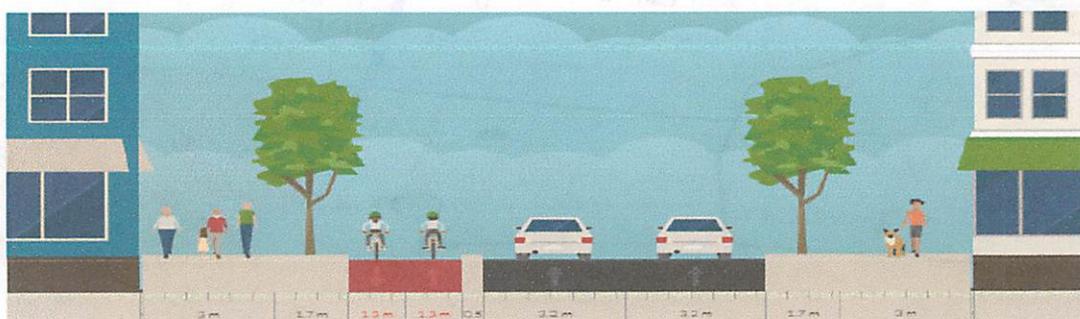
Este corredor de ciclorruta si bien se encuentra ubicado en una vía local del nivel 1 (habilitada por el POT según art. 106, literal a) y respeta el ancho mínimo del carril y la ciclorruta (1.60 mts y 3.50 mts), **viola las especificaciones mínimas del POTB**, en cuando a ubicación y sentido, porque se diseña sobre el lado izquierdo de la calzada y con flujo en contra del sentido vehicular.

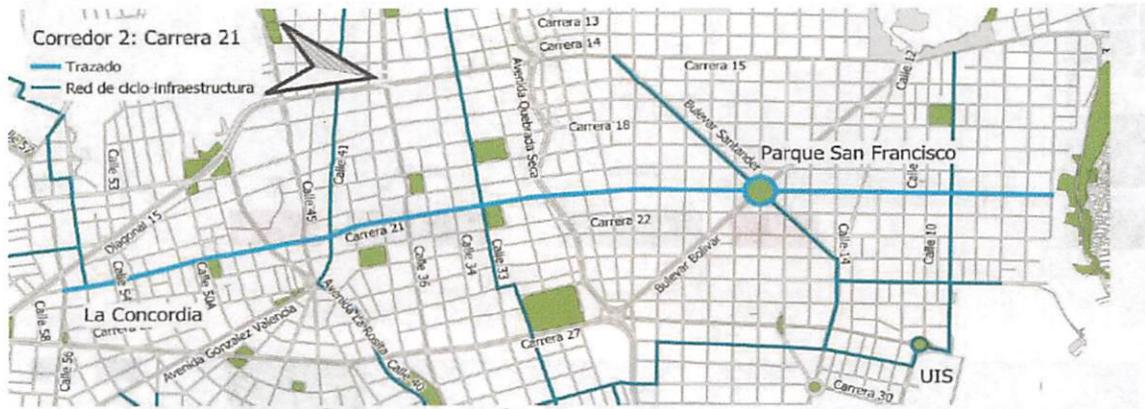
CORREDOR 2: CARRERA 21 ENTRE CALLES 5 Y 56.

Se ubica en la Carrera 21 desde la Calle 55 hasta la Calle 5, incluyendo la Glorieta San Francisco; comprende los barrios de San Francisco, La Concordia, Cabecera del Llano, Oriental y Centro por los cuales cruza la avenida carrera 21. En los estudios precios, se escoge como tipología *“una ciclorruta bidireccional por el costado izquierdo en dirección del flujo vehicular desde la calle 55 hasta la glorieta San Francisco, siendo la glorieta una ciclorruta unidireccional en donde se garanticen los 3 carriles vehiculares y una separación adecuada de las bicicletas con los vehículos motorizados para garantizar la seguridad vial y posteriormente se integrarían hacia el norte y sur por el costado izquierdo de la carrera 21 con ciclorruta bidireccional hasta la calle 5”*.

Se analizaron varias opciones para determinar la ciclo-infraestructura más adecuada para este corredor, teniendo en cuenta la cohesión de los vehículos motorizados particulares y de servicio público, con los peatones y futuros bici-usuarios, por lo que *“se obtuvo que para asegurar una seguridad vial aceptable, confort, dirección, coherencia una ciclorruta bidireccional en el costado izquierdo era la más adecuada”*.

En otros documentos, sin embargo, se hace referencia a una ciclorruta unidireccional en algunos tramos y una bidireccional en otros; ambos al lado izquierdo de la calzada. Se deja uno o dos carriles vehiculares, según el tramo a intervenir. La siguiente ilustración es la que se registra en la página web oficial del Municipio de Bucaramanga, (en el PMTG, se muestra otra ilustración)





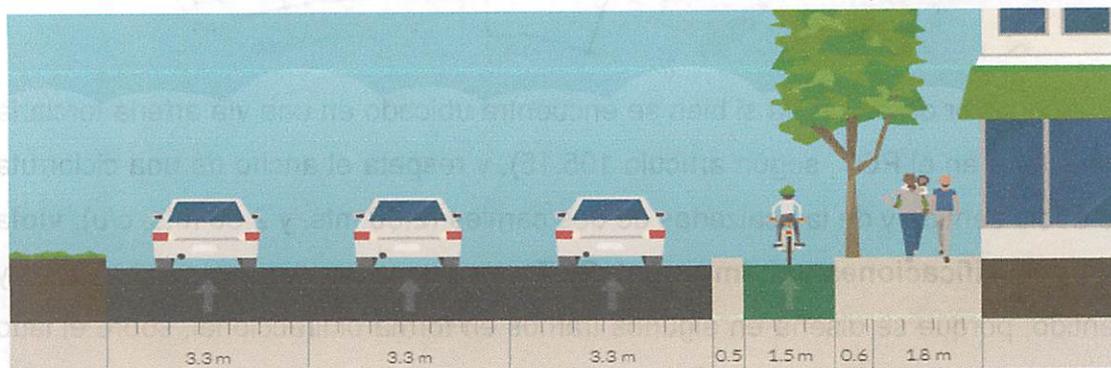
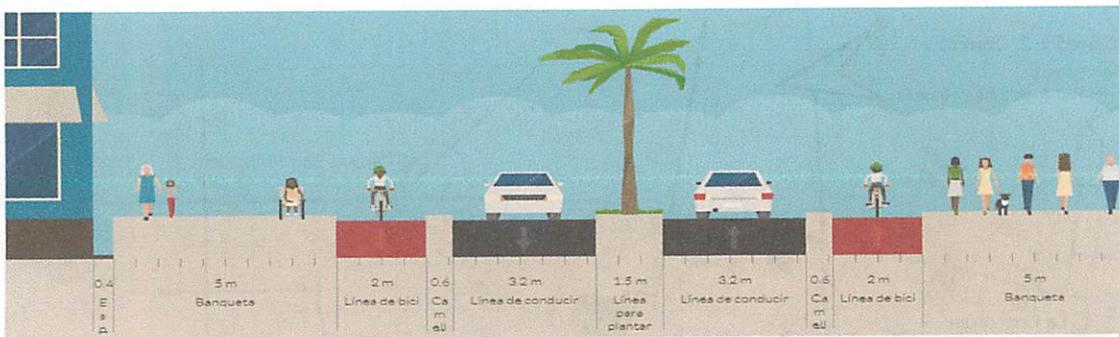
Este corredor de ciclorruta si bien se encuentra ubicado en una vía arteria terciaria (habilitada en el POT, según artículo 105.15), y respeta el ancho de una ciclorruta de doble sentido y de las calzadas de dos carriles (2.60 mts. y 2.30 mts. c/u), **viola las especificaciones mínimas del POT**, en cuanto a tipología, ubicación y sentido, porque se diseña en algunos tramos en forma bidireccional, sobre el lado izquierdo de la calzada y con flujo en contra del sentido vehicular. En los tramos donde es unidireccional, no se determina cual es el ancho de la ciclorruta, cuyo mínimo permitido para ciclorruta unidireccional es de 1.60 mts.

CORREDOR 4: BULEVAR SANTANDER ENTRE CARRERAS 15 Y 28.

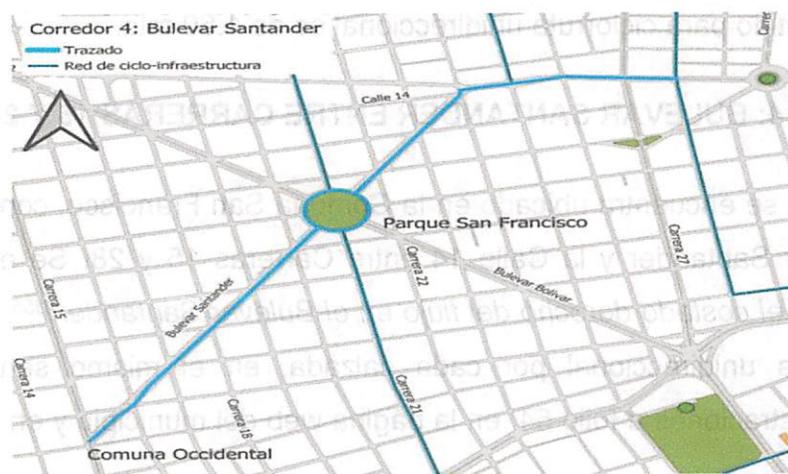
El Corredor 4 se encuentra ubicado en la Comuna San Francisco, concretamente, en el Bulevar Santander y la Calle 14 entre Carreras 15 y 28. Se escogió “una ciclorruta por el costado derecho del flujo en el Bulevar Santander”³⁵⁵, valga decir, una ciclorruta unidireccional por cada calzada, en el mismo sentido de los vehículos, ilustraciones a folio 54, en la página web del municipio y en los estudios técnicos:



³⁵⁵ Frente a esta tipología, se afirma: "en cada intersección sin semáforos de este corredor existen muchos conflictos por giros de hasta 4 brazos de entrada, lo cual deja la idea de que una ciclo-infraestructura adyacente al separador, ocasionaría retrasos por paradas de posibles conductores, en el separador, al momento de girar. Una ciclorruta por el costado derecho deja la opción rápida de abandonar la ciclorruta hacia calles adyacentes de manera más rápida y segura. La única desventaja es el paso de buses metropolitanos, que, aunque no pasan con la frecuencia, se deben considerar paradas de buses con diseños de bahía compartida, que brinden una accesibilidad para recoger y dejar pasajeros y que al mismo tiempo no genere riesgo de colisión con los ciclistas, por lo anterior, se exponen los puntos estratégicos para designar paradas reglamentarias de buses metropolitanos en la siguiente figura"



* Imagen para sector glorieta "Parque o Boulevard San Francisco".



Este corredor de ciclorruta si bien se encuentra ubicado en una vía arteria terciaria (habilitada en el POT, según artículo 105.15), y cumple con las especificaciones del POTB en cuando a tipología, ubicación y sentido, en tanto que se trata de una ciclorruta unidireccional por cada calzada, ubicada a mano derecha en el mismo sentido vehicular, **viola las especificaciones mínimas del POT**, porque se diseñan las ciclorrutas con un ancho de 1.50, cuando la medida mínima es de 1.60 mts.

CORREDOR 5: REAL DE MINAS ENTRE CARRERAS 3W Y 21.

El Corredor 5 se ubica principalmente en el sector de Real de Minas, con conexiones a los Barrios El Mutis y La Concordia. Su punto de inicio desde el oriente es en la Carrera 21 con Calle 55, donde conecta con el Corredor 2, por la

Calle 55 baja hacia el occidente, cruzando la Diagonal 15 y conectando con el Corredor 11 en la Carrera 17C en la Carrera 16 hace una vuelta hacia la Calle 55a, por donde sigue hasta la Diagonal 14 para conectar con la Calle de los Estudiantes. Al otro lado de esta calle compartida sigue por la Calle 59 hacia el occidente. Por la Avenida Samanes se implementa cicloinfraestructura desde la Calle 61 hasta la Carrera 3, donde sigue por la Calle 55 hacia la comuna Mutis, cruzando la Carrera 2W y tomando la Carrera 3W hacia la Calle 56 para completa la conectividad en esta zona. Se implementan diferentes tipologías dependiendo el ancho de la malla vial a la fecha: banda ciclopreferente y carril ciclopreferente, ciclobanda bidireccional, carriles ciclopreferentes y ciclorrutas unidireccionales y bidireccionales. Las ciclorrutas se diseñaron así, según ilustraciones que reposan en la página oficial del Municipio de Bucaramanga:



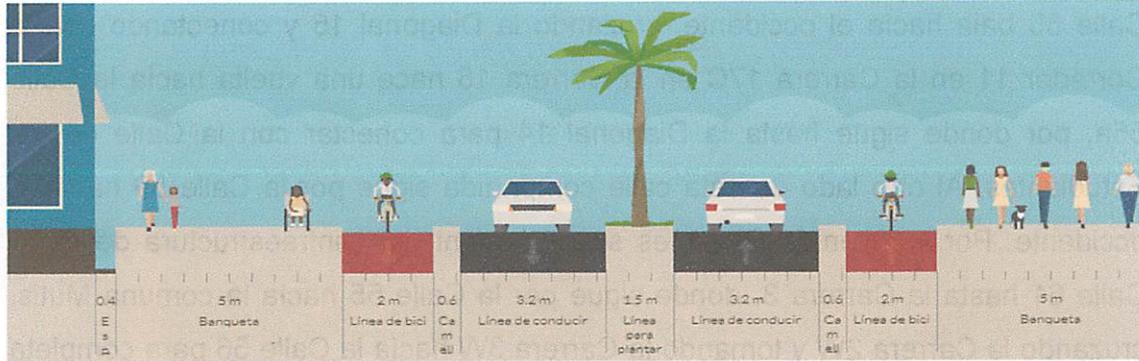
* Carreras 3W entre Calle 55 y 56. Banda ciclopreferente de 1.5 m y Carril ciclopreferente de 3.2 metros.



* Calle 55 entre carreras 3W y 2W. Ciclobanda bidireccional de 3 metros de ancho (1.5 metros cada carril), con separación de 0.5 metros y ancho de calzada de 3.4 metros.

RADICADO
 ACCIÓN:
 DEMANDANTE:
 DEMANDADOS:

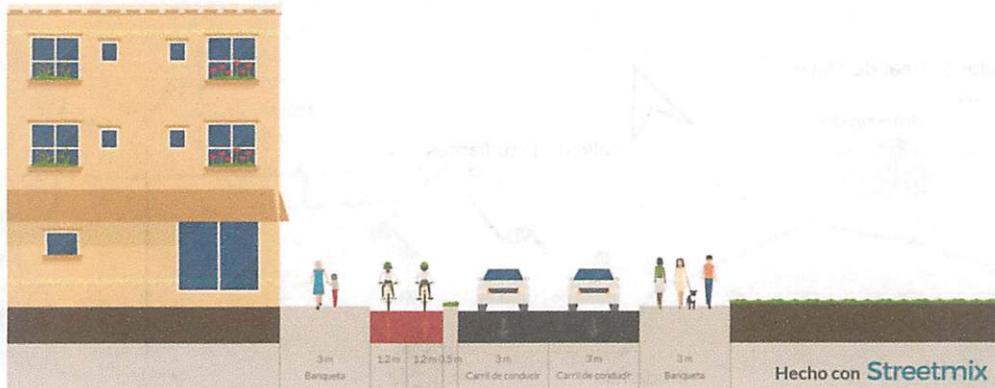
68001333301320190005900
 POPULAR
 PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
 MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS



* **Av. Samanes entre calles 59 y 61.** Ciclorrutas unidireccionales en cada sentido vial, ancho de 2 metros con separador de 0.6 metros y calzada vehicular con un carril de 3.2 metros.

Calle 55 entre Carreras 2W-1w. Ciclorruta bidireccional en el costado sur de la vía. Se habilitan dos carriles mixtos.

Calle 55 (entre Carreras 2W y 1W)



Av. Samanes entre Carrera 3 y Calle 59:

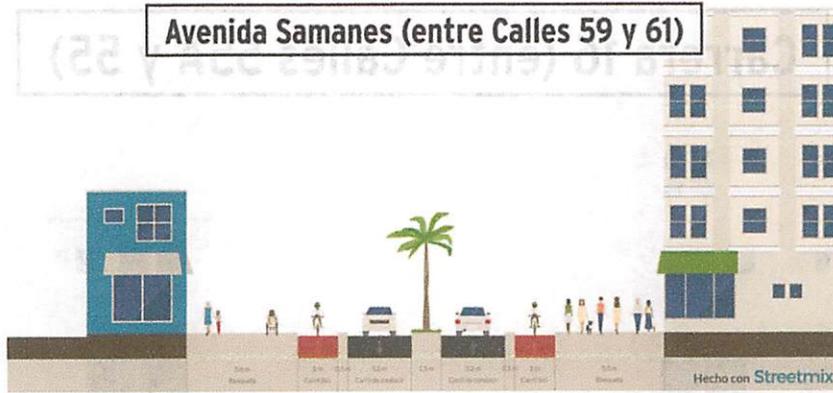
Para este tramo se propuso una ciclorruta bidireccional en el costado sur, reduciendo la cantidad de carriles mixtos a uno en cada sentido:

Avenida Samanes (entre Carrera 3 y Calle 59)



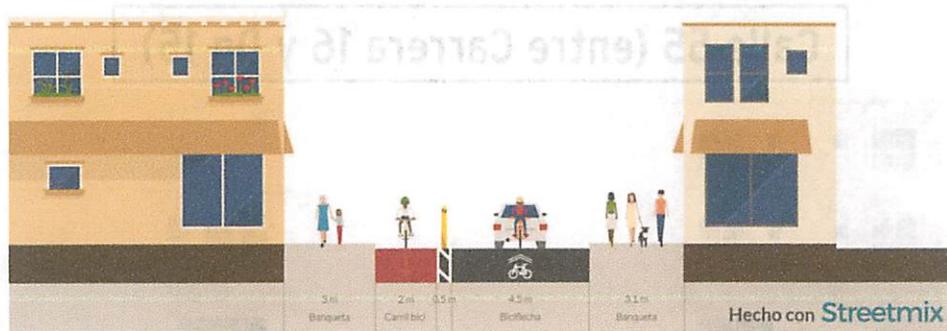
Av. Samanes entre Calle 59 y 61:

Serán ciclorrutas unidireccionales en ambos costados de la vía, reduciendo la cantidad de carriles mixtos en cada calzada a uno:



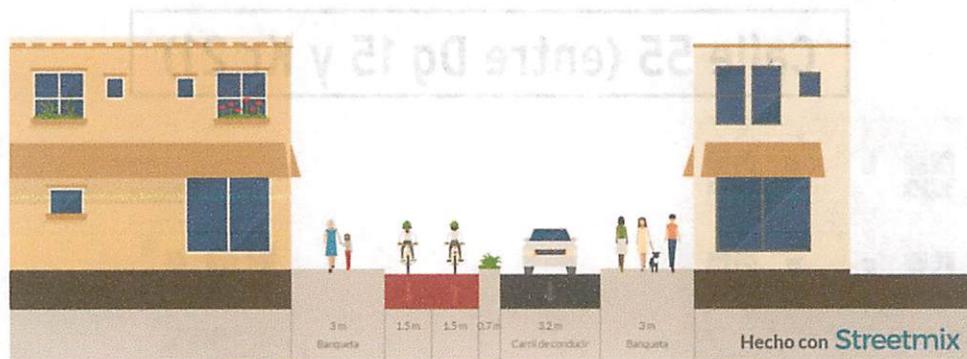
Calle 59 entre Conjunto Residencial San Marcos y Calle de los Estudiantes:
Se hará una ciclorruta unidireccional en el costado norte de la vía en contrario del sentido del carril mixto, y un carril ciclopreferente en el costado sur de la vía:

Calle 59 (Calle de Estudiantes)



Calle 55 A entre Diagonal 14 y Carrera 16
Para este tramo se propone una ciclorruta bidireccional en el costado norte de la vía. Se reduce la cantidad de carriles mixtos a uno:

Calle 55A (entre Dg 14 y Kr 16)



Carrera 16 entre Calle 55A y Calle 55
Se hará una ciclorruta bidireccional en el costado occidental de la vía. Se reduce la cantidad de carriles mixtos a uno:



Calle 55 entre Carrera 16 y Diagonal 15. Será una ciclorruta bidireccional en el costado norte de la vía. Se reduce la cantidad de carriles mixtos a uno:



Calle 55 entre Diagonal 15 y Carrera 21: Será una ciclorruta bidireccional en el costado norte de la vía, reduciendo la cantidad de carriles mixtos a uno:



Todas las ciclorrutas implementadas en el Corredor 5 están ubicadas en vías locales Nivel 1 y Nivel 2 (habilitadas según Artículo 106 POTB, literal a, numeral 49 y literal b), sin embargo, **violan los estándares mínimos del POT** porque: i) En la Calle 55 entre Carreras 3W-2W, se implementa ciclorruta bidireccional y al lado izquierdo de la calzada; el mínimo de calzada debe ser de 3.20 mts. y se diseñan de 3.00; el ancho mínimo de la ciclorruta (al ser bidireccional) debe ser de 2.60 mts, y se diseña de 2.40 mts; ii) En la Av. Samanes entre Carrera 3 y Calle 59: cumple con las medidas mínimas, pero se diseña una ciclorruta bidireccional (además, el sentido de la que se encuentra contigua a la calzada es contrario al sentido vehicular); iii) En la Av. Samanes entre Calle 59 y 61, la ciclorruta implica la reducción a un carril único y éste mide 3.20 metros, cuando el POT ordena que sea de 3.50 mts.; iv) En la Calle 59 entre Conjunto Residencial San Marcos y Calle de los Estudiantes: se diseña una ciclorruta a mano izquierda y en el sentido contrario al sentido vehicular; v) En Calle 55ª entre Diagonal 14 y Carrera 16: se diseña ciclorruta bidireccional (el sentido de la ciclorruta que está contigua a la calzada es contrario al sentido vehicular); además, la ciclorruta implica la reducción a un carril único y éste mide 3.20 metros, cuando el POT ordena que sea de 3.50 mts; vi) En la Carrera 16 entre Calle 55A y Calle 55: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda del carril. Además, la vía se reduce a un solo carril para vehículos y se diseña de 3.20 mts., cuando el POT dispone un ancho mínimo de 3.50; vii) En la Calle 55 entre Carrera 16 y Diagonal 15: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda del carril. Además, la vía se reduce a un solo carril para vehículos y se diseña de 3.20 mts., cuando el POT dispone un ancho mínimo de 3.50 mts.; y viii) En la Calle 55 entre Diagonal 15 y Carrera 21: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda del carril. Además, la vía se reduce a un solo carril para vehículos y se diseña de 3.20 mts., cuando el POT dispone un ancho mínimo de 3.50 mts.

CORREDOR 6: CALLE 33 ENTRE PARQUE GARCIA ROVIRA Y PARQUE DE LOS NIÑOS.

El corredor 6 comprende la Calle 33 entre Carrera 11 y 25; Carrera 25 entre Calles 33 y 32; Calle 32 entre Carreras 25 y 26, la Carrera 11 entre Calles 33 y 35, y el Parque García Rovira. Se diseñó un carril ciclopreferente, banda ciclopreferente y ciclorruta, habilitando un carril vehicular y adecuación de la ciclorruta en un tramo, y otro tramo con carril vehicular ciclopreferente.

RADICADO
ACCIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADOS:

68001333301320190005900
POPULAR
PERSONERÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS



A continuación, se presentan las tipologías de algunos de esos tramos:

Carrera 11 entre calles 33 y 34: Para este tramo se trata una ciclorruta unidireccional en el costado oriental de la vía en contrario del sentido del carril mixto, donde se implementa un carril ciclopreferente

Carrera 11 (entre Calles 33 y 34)



Carrera 11 entre calles 34 y 35: Para este tramo se hará una ciclorruta unidireccional en el costado oriental de la vía en contrario del sentido del carril mixto, donde se implementa un carril ciclopreferente

Carrera 11 (entre Calles 34 y 35)



RADICADO
ACCIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADOS:

68001333301320190005900
POPULAR
PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS



* Carrera 11 entre Calles 33 y 34

Carrera 11 entre calles 11 y 21: En este tramo se mantiene en número de carriles mixtos existentes. Para este tramo se hará un carril ciclopreferente en el carril derecho, al costado sur de la vía que va en sentido del flujo de los actuales carriles. Y se hará una ciclorruta unidireccional en el costado norte de la vía en sentido contrario del flujo de los carriles mixtos.



Carrera 33 entre carrera 21 y 25: Se realizará una ciclorruta bidireccional en el costado norte de la vía, reduciendo la cantidad de carriles mixtos a uno.



* Imagen perfil vial A2-A2 folio 55 vto. Corresponde a Calle 33 entre Carreras 21 y 25.

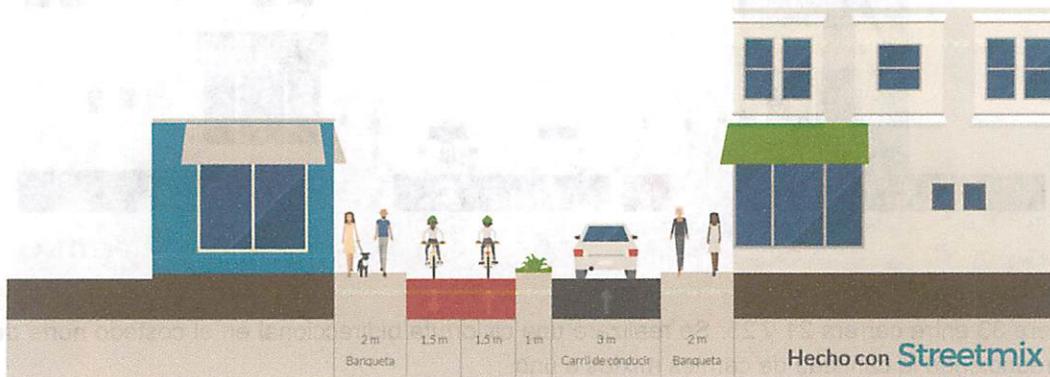
Carrera 25 entre calles 33 y 32: En este tramo se hará una ciclorruta unidireccional en el costado occidental de la vía en contrario del sentido del carril mixto. En el carril mixto al costado oriental se implementa un carril ciclopreferente. Se reduce la cantidad de carriles mixtos existentes a uno

Carrera 25 (entre Calles 33 y ...)



Calle 32 entre Carreras 25 y 26: En este tramo se hará una ciclorruta bidireccional en el costado norte de la vía, reduciendo la cantidad de carriles mixtos a uno

Calle 32 (entre Carreras 25 y 26)

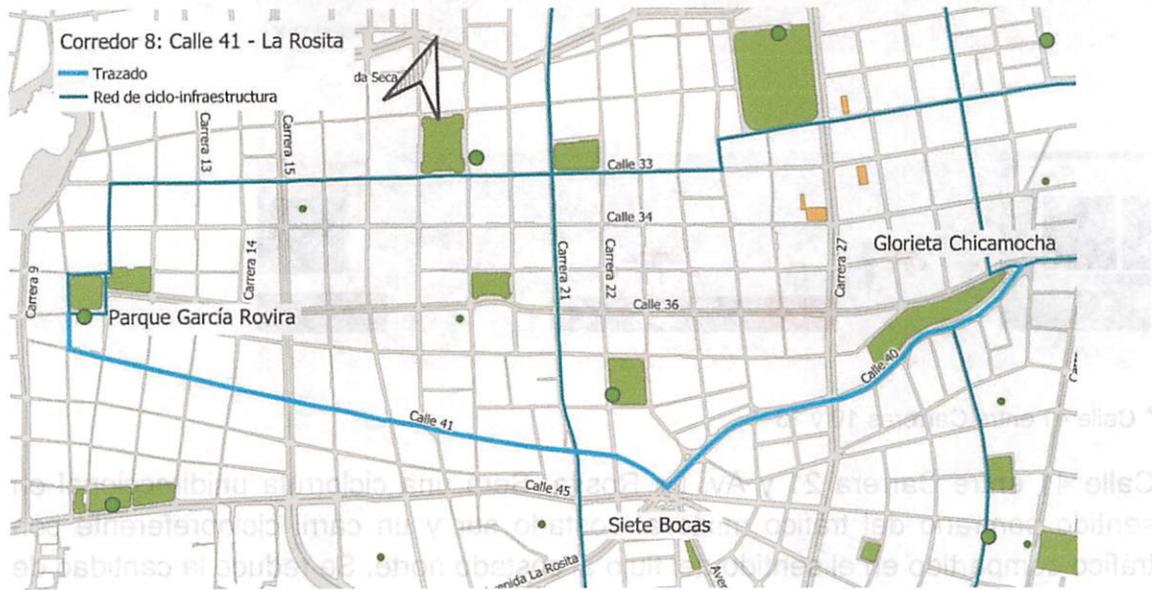


Las ciclorrutas diseñadas para el Corredor 6 se ubican en vías habilitadas por el POTB, esto es, vías locales nivel 1 y nivel 2 y en una arteria terciaria, sin embargo, en su totalidad violan los estándares mínimos establecidos en el POTB, porque: i) En la Carrera 11 entre calles 33 y 34 se diseña la ciclorruta a mano izquierda de la calzada, en el sentido contrario al vehicular, con un ancho de 1.40 y un carril único de 3.20; iii) en la Carrera 11 entre calles 34 y 35: aunque es unidireccional se diseña a mano izquierda de la calzada, en el sentido contrario al vehicular; iii) En la Carrera 11 entre calles 11 y 21: aunque es unidireccional se diseña a mano izquierda de la calzada, en el sentido contrario al vehicular y con una medida de 1.40 mts., cuando el POT establece una medida mínima de 1.60

mts.; iv) En la Carrera 33 entre carrera 21 y 25: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda de la calzada; v) Carrera 25 entre calles 33 y 32: se diseña ciclorruta bidireccional a mano izquierda de la calzada; y vi) Calle 32 entre Carreras 25 y 26: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda de la calzada.

CORREDOR 8: CALLE 41 - AVENIDA LA ROSITA

El Corredor 8 está ubicado en la Comuna 15 Centro, sobre la Calle 41 y la Avenida La Rosita, y conecta el Centro con Cabecera en un eje occidente-oriente. Se diseñaron tres tipologías: ciclorruta, ciclobanda y carril ciclopreferente³⁵⁶. En algunos tramos, se reduce la cantidad de carriles mixtos a uno³⁵⁷.



Las siguientes son las tipologías de ciclorrutas:

Carrera 10 entre Calle 37 y 41: En este tramo tendrá una banda ciclopreferente en el costado occidental de la vía en contrario del sentido del carril mixto, donde se implementa un carril

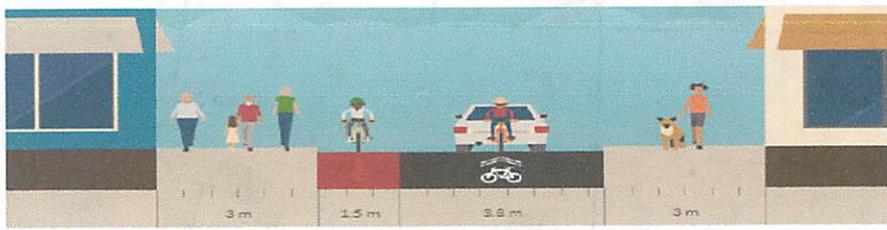


³⁵⁶ folio 56

³⁵⁷ Como se consignó en el plan de manejo ambiental del corredor 8 página 4.

Calle 41 entre Carrera 10 y 21: Igualmente tendrá una banda ciclopreferente en el costado occidental de la vía en contrario del sentido del carril mixto, donde se implementa un carril ciclopreferente

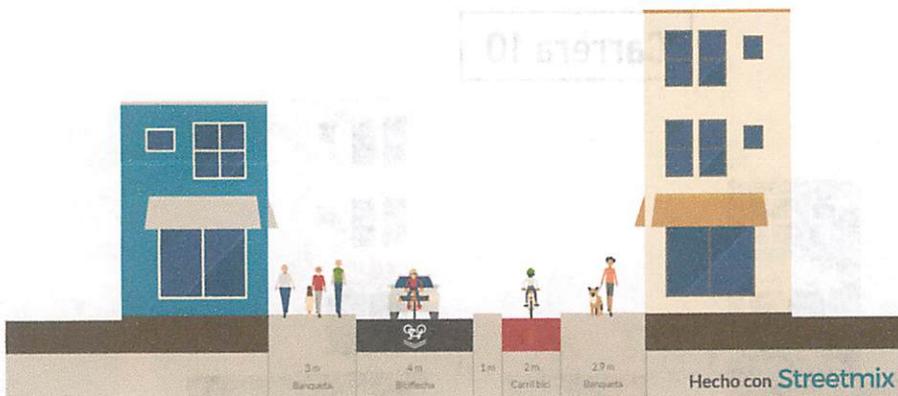
Calle 41 (entre Carreras 10 y 21)



* Calle 41 entre Carreras 10 y 13

Calle 41 entre Carrera 21 y Av. La Rosita. Será una ciclorruta unidireccional en sentido contrario del tráfico mixto al costado sur y un carril ciclopreferente con tráfico compartido en el sentido del flujo al costado norte. Se reduce la cantidad de carriles mixtos de 2 a uno.

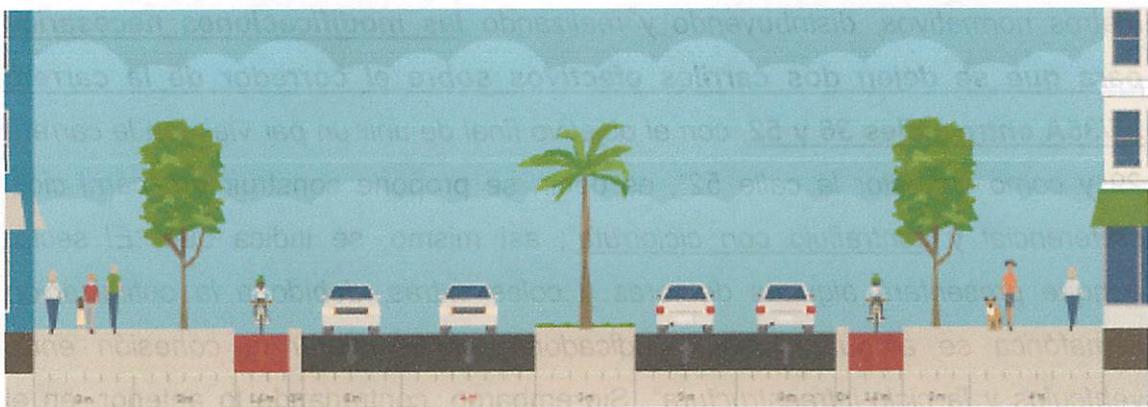
Calle 41 (entre Kr 21 y Av. La Rosita)



Avenida La Rosita entre Siete Bocas y Glorieta Chicamocha: La tipología a implementar es de ciclorrutas unidireccionales en ambos costados de la vía. Se mantiene la cantidad de dos carriles en cada calzada



Avenida “La Rosita” correspondiente a tramo 5, entre siete bocas y glorieta Chicamocha, con diseños de ciclorrutas unidireccionales externas adyacentes al andén conforme sentido vial, se reduce el perfil vial de tres carriles vehiculares a dos.³⁵⁸



En el corredor 8, tres de las cuatro ciclorrutas diseñadas **violan los parámetros mínimos del POT**, porque: i) En la Carrera 10 entre Calle 37 y 41: aunque es unidireccional, fue diseñada al lado izquierdo de la calzada, en sentido contrario al sentido vehicular y con una medida de 1.50; ii) En la Calle 41 entre Carreras 10 y 21: aunque es unidireccional, fue diseñada al lado izquierdo de la calzada, en sentido contrario al sentido vehicular y con una medida de 1.40; y iii) En la Calle entre Carrera 21 y Av. La Rosita. Medidas: aunque son unidireccionales, se diseñaron al lado izquierdo de la calzada y en sentido contrario al sentido vehicular.

A diferencia de las anteriores ciclorrutas, las diseñadas en la Avenida La Rosita entre Siete Bocas y la Glorieta Chicamocha cumplen con todas las especificaciones del POT: están diseñadas en vías arterias terciarias (habilitadas para tal efecto en el artículo 105.19), son unidireccionales en ambos costados de la vía, y se respetan los anchos mínimos para ciclorrutas y carriles.

³⁵⁸ Plan de manejo ambiental del corredor 8 página 5.

CORREDOR 9: CARRERA 35 Y 35A ENTRE CALLES 36 Y 52.

El Corredor 9 se encuentra ubicado en la Comuna 12 Cabecera del Llano, entre las Carreras 35 y 35A y Calles 52 y 36. Se diseñaron dos tipologías: ciclorruta y carril ciclopreferente³⁵⁹. En los estudios técnicos se afirma que “este sector de cabecera es de alta demanda por viajes que tienen como destino los sectores comerciales y residenciales del área de influencia donde se traza el corredor 9” y que “los perfiles viales se encuentran muy justos para una infraestructura bidireccional de ciclorruta que oblique a reducir a un carril efectivo el paso de vehículos”, por lo que se propone “el esquema mixto de ciclo corredor adaptado para bici-usuarios que van con el flujo y el contraflujo segregado con los 1.5 metros normativos, distribuyendo y realizando **las modificaciones necesarias para que se dejen dos carriles efectivos sobre el corredor de la carrera 35/35A entre calles 36 y 52**, con el objetivo final de unir un par vial con la carrera 29 y como conector la calle 52”, es decir, se propone construir un “carril ciclo preferencial y contraflujo con ciclorruta”; así mismo, se indica que “El sector aunque presentará algunas demoras y colas extras, debido a la optimización semafórica se atenuarán estos indicadores para mejorar la cohesión entre vehículos y la ciclo-infraestructura”. Sin embargo, contrariando lo anterior, en el Plan de Manejo Ambiental, se indica que en algunos tramos de este corredor “se reduce la cantidad de carriles mixtos en el corredor de 2 carriles a uno”³⁶⁰ y así se demuestra en las ilustraciones de los estudios técnicos, del plan de manejo ambiental y los que se encuentran en la página web del municipio”.



Carrera 35 entre Calles 36 y 45: En este tramo será una ciclorruta unidireccional en sentido contrario del tráfico mixto al costado oriental y un carril ciclopreferente con tráfico compartido en el sentido del flujo al costado occidental, reduciendo el número de carriles mixtos de dos a uno.

³⁵⁹ Folio 56

³⁶⁰ Plan de manejo ambiental del corredor 9 página 4.



Este corredor, además de no contar con estudios previos claros, prevé una ciclorruta al lado izquierdo de la calzada y en sentido contrario al sentido vehicular, lo cual **VIOLA LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS DEL POTB**.

CORREDOR 10: ARTICULACIÓN GUARÍN.

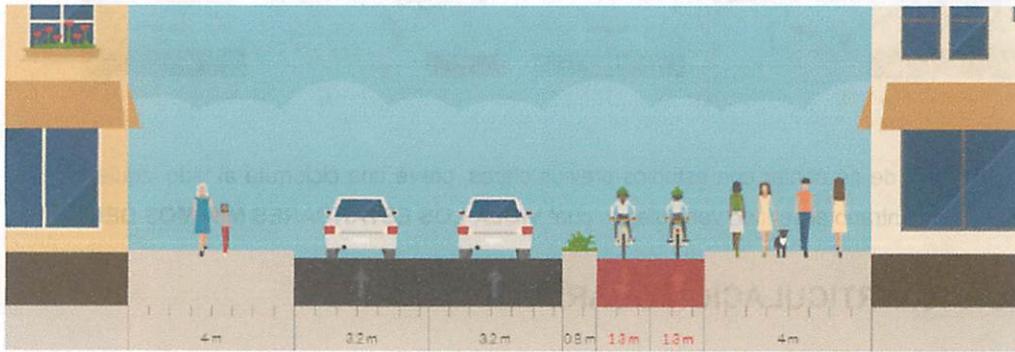
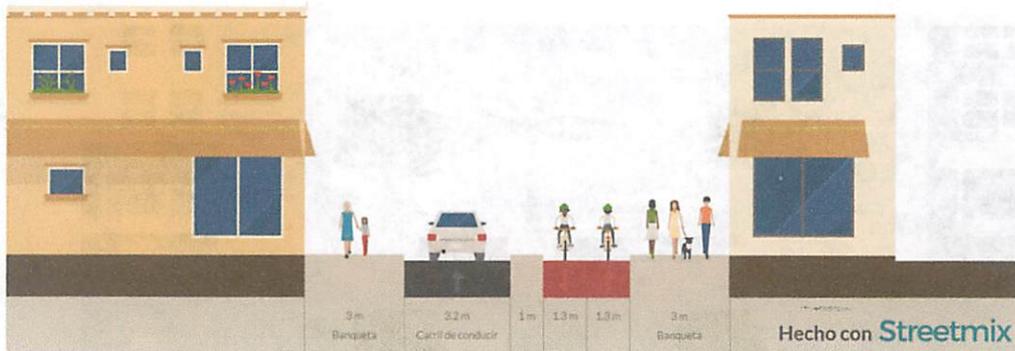
El Corredor 10 está ubicado en el nororiente de la ciudad, en la comuna 13 (Oriental) que comprende el Barrio Aurora hasta el área aledaña a la Plaza Guarín. Comprende varios tramos: Calle 32 entre Carreras 30 y 33, Calle 32 entre Carreras 33A y 38, Carrera 38 entre Calle 32 y Carrera 35, Carrera 35 entre Carrera 38 y Calle 36, Calle 36 entre Carreras 35 y 33, Calle 36 entre Carreras 33 y 30, y Carrera 30 entre Calles 36 y 32. Se diseñaron dos tipos de infraestructura: ciclorruta y carril ciclopreferente.



A continuación, se presentan las tipologías de algunos tramos.

Calle 32 entre Carreras 33^a y 38: En este tramo se hará una ciclorruta bidireccional en el costado sur, reduciendo la cantidad de carriles mixtos de dos a uno. Las ilustraciones

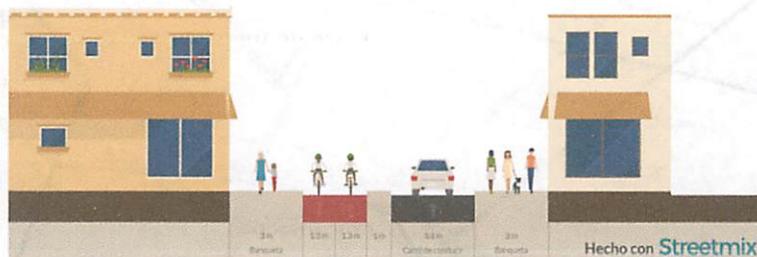
Calle 32 (entre Carreras 33 y 38)



*Calle 32 entre Carreras 33A y 38. (No coinciden las ilustraciones de este tramo en los documentos oficiales)

Carrera 38 entre Calle 32 y Carrera 35: En este tramo se implementará una ciclorruta bidireccional en el costado occidental, reduciendo la cantidad de carriles mixtos de dos a uno.

Carrera 38



Carrera 30 entre Calles 36 y 32: Aquí se hará una ciclorruta bidireccional en el costado occidental, reduciendo la cantidad de carriles mixtos de dos a uno



Las ciclorrutas del corredor 10, aunque están ubicadas sobre vías habilitadas (vías locales Nivel 1 y vías arterias terciarias), **violan los estándares mínimos del POTB** porque: i) En la Calle 32 entre Carreras 33^a y 38 se diseña una ciclorruta bidireccional, y se reduce la calzada a un solo carril que se diseña en 3.20 mts. cuando el mínimo permitido es de 3.50., ii) En la Carrera 38 entre Calle 32 y Carrera 35: se diseña una ciclorruta bidireccional a mano izquierda, y se reduce la calzada a un carril único de 3.40 mts., y iii) En la Carrera 30 entre Calles 36 y 32: se traza una ciclorruta bidireccional.

CORREDOR 12: CARRERA 29 ENTRE CALLE 41 Y AV. GONZALEZ VALENCIA.

El Corredor 12 se encuentra ubicado en la Comuna 12 (Cabecera del llano), en las Carreras 29 y 31 entre las Avenidas La Rosita y González Valencia. Este Corredor se divide en los siguientes tramos: Carrera 29 entre Avenida La Rosita y Carrera 31, Carrera 31 entre Carrera 29 y Calle 52, y Carrera 31 entre Calle 52 y Avenida González Valencia. En algunos tramos, se diseñó la reducción de dos carriles a uno, para destinar el otro a ciclorruta³⁶¹, según informe que obra al folio 57 Cuad. Ppal.

³⁶¹ Plan de manejo ambiental del corredor 12 página 4.

RADICADO
ACCIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADOS:

68001333301320190005900
POPULAR
PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS



* Carrera 29 entre Avenida La Rosita y Avenida González Valencia.



Las ciclorrutas del corredor 12 se encuentran sobre vías locales del nivel 2 (habilitadas para construcción de ciclorrutas por el Artículo 106, literal b, POT.), y cumplen con las medidas mínimas y ubicación, pero **violan los estándares mínimos del POTB** porque están diseñadas como ciclorrutas bidireccionales.

A partir de lo anterior, el Despacho formula una **segunda conclusión**: La obra de cicloinfraestructura objeto de los contratos de obra Nos. 161 y 162 de 2019 celebrados por el Municipio de Bucaramanga, infringe las normas urbanísticas previstas en los artículos 119, 131 y 132 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, como quiera que: i) fue trazada sobre corredores viales diferentes a los previstos en el listado indicativo del artículo 131, sin haberse adoptado los instrumentos de planeamiento urbanístico que el artículo 452 prevé para realizar tal modificación, esto es, el ajuste del Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga y, por disposición de este último, el Plan Maestro de Ciclorrutas; y ii) sus especificaciones técnicas, relacionadas con el diseño o tipología de ciclorrutas, ubicación, sentido vial y medidas, desconocen los estándares mínimos fijados en los artículos 119 y 132 para el diseño y construcción de ciclorrutas en la ciudad de Bucaramanga.

Lo anterior constituye una clara violación del derecho colectivo de la comunidad bumanguesa al desarrollo ordenado de su territorio, consagrado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, en virtud del cual, las acciones de planeación para la construcción de una obra de infraestructura vial en la ciudad, incluyendo los estudios previos del proceso de selección para la contratación de la obra, deben ajustarse a los parámetros fijados en el Plan de Ordenamiento Territorial para el diseño y construcción de dicha obra, puesto que se trata del principal instrumento de planificación y gestión urbanística de la ciudad, con el cual se asegura un desarrollo ordenado del territorio, así como el bienestar integral de la comunidad, en los términos expuestos en el marco jurídico.

No desconoce el Despacho que en los diferentes documentos de planeación de la obra, el Municipio expuso sendas razones técnicas y de conveniencia para escoger la ubicación, tipología y diseños de las ciclorrutas, relacionadas con la seguridad vial³⁶², la utilización racional del espacio público³⁶³, la necesidad de evitar la congestión vehicular³⁶⁴, la necesidad de desestimular el uso del vehículo

³⁶² Por ejemplo, respecto del corredor 1 se señala: "Debido a que el sector presenta paso de rutas de transporte colectivo y al ser estas no reguladas en las paradas que deben hacer a lo largo de su recorrido, se determinó que la ciclo-infraestructura quedase en el costado izquierdo del sentido del flujo vehicular actual, adicionalmente, contrastando los datos de aforos vehiculares y los expuestos por el simulador, la alternativa más viable para generar una cohesión aceptable entre vehículos, bici usuarios y peatones, se tomó la segregación con ciclorruta del corredor a contra flujo como propuesta óptima y carril ciclo preferente en el sentido del flujo desde la calle 9 entre carreras 27 y 15, generando así protección y seguridad vial para el ciclista a contra flujo, adicionalmente mantiene la coherencia de la malla, debido a que el corredor 2 también posee ciclo infraestructura segregada (...)". También se argumentó que, "debido a que en pendientes los ascensos requieren sobre esfuerzos que puede hacer variar la deriva del bici-usuario, es decir, requerir más ancho de carril efectivo por maniobras de pedaleo más intenso y adicionalmente los bici-usuarios en descenso pueden llegar a alcanzar más de 30 Km/h, se recomendó y diseño de ciclorruta únicamente para el carril de contra flujo y carril ciclo preferente para el ciclista que viene con el flujo de modo que se mantuviera la seguridad entre ciclistas".

³⁶³ Para ciclorrutas del Corredor 6, se expone, por ejemplo "Se propone una ciclorruta unidireccional en contraflujo y un carril ciclopreferente, con el fin de garantizar dos carriles efectivos en este corredor que cuenta con muchos vehículos de servicio público, obstaculización adyacente por vendedores ambulantes e intersecciones semaforizadas desde la carrera 15 a la 21, esta medida busca garantizar una cohesión con el ciclista y los niveles de servicio de los vehículos motorizados".

³⁶⁴ Por ejemplo, para el Corredor 6 se señala: "El corredor 6 (Calle 33) presenta gran cantidad de rutas de buses que vienen desde municipios como Girón, Piedecuesta y Floridablanca, que son atraídas por la infraestructura vial existente que permite un paso y flujo aceptable por sus dimensiones geométricas y capacidad. Existen problemas de fricción adyacente debido a vendedores ambulantes a lo largo del corredor, lo cual reduce la capacidad y nivel de servicio de las vías, adicionalmente ocasionan maniobras bruscas de cambio de carril por parte de

automotor³⁶⁵, el uso de corredores estratégicos para la movilidad³⁶⁶, la imposibilidad física de construir ciclorrutas en ciertas vías³⁶⁷, entre otras, todas en principio objetivas y no susceptibles de reproche, sin embargo, como se explicó en el marco jurídico, la discrecionalidad que le asiste al municipio para la toma de decisiones de esta naturaleza se ve ampliamente reducida cuando el ordenamiento jurídico al cual están sujetas tales decisiones le señala prohibiciones o mandatos expresos que suponen una única respuesta correcta.

Ahora bien, nada impide que en virtud de la mencionada discrecionalidad y para dar cumplimiento al hecho metropolitano adoptado mediante Acuerdo No. 10 de 2018, la administración, utilizando las razones técnicas que soportaron los diseños de la obra, gestione ante el Concejo Municipal la modificación del POTB y por esta vía, logre armonizar las especificaciones técnicas de la obra con la normatividad urbanística de la ciudad, pero lo que no puede aceptarse, en respeto del derecho colectivo a un ordenado desarrollo del territorio, es que la administración se escude en los loables fines que persigue el proyecto y en criterios de orden técnico y de conveniencia, para infringir la normatividad urbanística a la cual se encuentra sometida su actividad urbanística y contractual.

De otro lado, también se advierte la vulneración del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio, en su contenido esencial referido a la participación democrática (numeral 3 del análisis jurídico de la medida cautelar), como quiera que diferentes

vehículos motorizados, el sector entre la carrera 15 y 21 cuenta con intersecciones semaforizadas en segmentos muy cortos por lo que el flujo se vuelve lento en horas de máxima demanda. Los resultados de simulación muestran que en el sector de la carrera 11 y 21 por la calle 33, una ciclorruta bidireccional (que deje un carril sobre la calle 33) no es viable debido a que no es posible reducir la capacidad vial manteniendo el mismo volumen vehicular (es una de las más usadas para el Este de Bucaramanga), sumado a las múltiples intersecciones semaforizadas, dejarían demoras y niveles de servicios D, E y F, sin embargo, manteniendo el carril a contraflujo mediante ciclorruta y garantizando los dos carriles vehiculares con carril ciclopreferente, el nivel de servicio emularía al actual

La calle 33 con carreras 15, 18 y 21, presenta entre el 40% y 65% de la relación volumen/capacidad de su vía, como ya se ha evidenciado anteriormente en los anteriores análisis, estas intersecciones presentan problemas a nivel de demoras, colas y niveles de servicio bajo, por lo que podemos asumir que en estas secciones se están presentando más volúmenes con respecto a la capacidad, a su vez la red en general presenta buenas condiciones, además la calle 33 con carreras 15, 18 y 21, presentan ciclos semafóricos. En el escenario del corredor, incrementa la capacidad de estas intersecciones y además condiciona a toda la red, debido a que esta se encontrará entre el 40% y 84% de la capacidad de la vía, y a su vez los accesos y salidas del corredor llegarán a más del 84%, lo anterior se presenta debido a que el sector solo cuenta con un carril para el despeje de sus vehículos, además, es una zona que ya presentaba problemas de colas y demoras en su escenario base, por lo tanto la implantación de un ciclorruta bidireccional intensificaría estos problemas.

³⁶⁵ Por ejemplo, frente al Corredor 10, se señala: "El sector se encuentra influenciado por 3 vías importantes, la Carrera 33, la Carrera 33^a y la Calle 36, las cuales actualmente, en horas de máxima demanda, se encuentran congestionadas debido a la influencia de la plaza de mercado Guarín, a los parqueos prolongados en la vía pública y al alto flujo vehicular de la Carrera 33 sentido sur-norte y viceversa. Por lo anterior, se presentó una propuesta integral no tan agresiva para el flujo vehicular y que adicionalmente permita la integración de bici-usuarios, mezclando medidas de ciclo-infraestructura ciclo-adaptada como ciclo-corredores preferenciales y ciclorrutas, como se mostró en esquemas de este capítulo. Sin embargo, la situación actual ya presenta niveles de congestión en hora pico, que varían entre D y E, una vez proyectada las diferentes tipologías de ciclo-infraestructura propuesta, más la estrategia de un todo rojo en la Carrera 33 con Calle 36, se demostró que la movilidad en el sector no se deteriora, por el contrario esta medida de transporte sostenible e infraestructura puede brindar un decrecimiento del vehículo particular por lo que este sector y sus condiciones operativas actuales pueden mejorar"

³⁶⁶ Por ejemplo, respecto del Corredor 12 se señala: "La carrera 29 posee anchos más homogéneos a lo largo del corredor, permitiendo integrar una ciclorruta bidireccional a lo largo de la carrera 29 y calle 31, sin embargo, como se observó en la simulación uno de los sectores más conflictivos son las calle 41 y 42 por sus intersecciones semaforizadas muy próximas la una de la otra y por el parqueo de vehículos que se registra en horas de máxima demanda, por otra parte, es cierto que predomina el parqueo en vía pública a lo largo del corredor, situación que ayuda a decrecer el nivel y capacidad de servicio de la vía y aunque la carrera 29 posee un flujo moderado-alto, ofrece opciones de desvío como la carrera 27 o las calles adyacentes para poder utilizar otros medios de comunicación con el Sur de Bucaramanga o la zona de influencia de cabecera (...).El sector es muy transitado por vehículos y peatones, debido a su zona de influencia en cabecera del llano, sin embargo, se ratificó mediante simulación que una medida de ciclorruta bidireccional es posible, desde el punto de vista de la comodidad y seguridad del ciclista y la cohesión con los factores de operación resultantes de los vehículos en la capacidad vial, ayudados con medidas de optimización semafórica y cambio de prelación vial en las intersecciones. Sin embargo, estas medidas deben ir alentadas por la movilidad sostenible y medidas que brinden accesibilidad mediante transporte público con mayor frecuencia y capacidad transportadora, de manera que decrezca el parque automotor a 5 y 10 años, debido a que en los resultados de simulación para el año 10, estaría en congestión, perjudicando el sentido de la movilidad sostenible. Finalmente, la ciclorruta es estratégica para conectar con el corredor 7, 9, sectores hacia el Sur, y el Norte mediante la ciclorruta en el corredor 8 y 10"

³⁶⁷ Por ejemplo, respecto de algunos tramos del corredor 12, se indica: "Estacionamiento: En el corredor hay más estacionamiento en el lado derecho (Este) que en el lado izquierdo. Por esto, crear la ciclorruta al lado izquierdo reduce el número de conflictos con estacionamiento. • Seguridad vial en intersecciones: Hay intersecciones donde tener la ciclorruta al lado derecho sería mejor (por ejemplo en la división con Diagonal 31 y Carrera 31), pero hay un punto donde crear una ciclorruta bidireccional al lado derecho es casi imposible..."

ciudadanos que se sienten afectados con el proyecto de la obra de cicloinfraestructura, en ejercicio del derecho de petición y como mecanismo de participación que puede ejercitarse en cualquiera de las etapas de la actividad urbanística³⁸², han formulado ante el Municipio de Bucaramanga una serie de interrogantes en relación con las especificaciones de la obra, su impacto socio económico y la posible vulneración de derechos fundamentales como la salud, vida y seguridad de niños y personas de la tercera edad, sin embargo, no obra prueba en el expediente de que se haya dado respuesta a dichas peticiones., desconociéndose con ello lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997.

6. El *periculum in mora* y la afectación al interés general de no adoptarse la medida.

Al respecto, basta señalar que la construcción del proyecto de cicloinfraestructura en la ciudad de Bucaramanga, sobre los corredores viales y conforme a las especificaciones y diseños señalados en los documentos que hacen parte de la licitación pública SI-LP-003-2019, implica un **daño grave, actual e irremediable** al derecho colectivo de la comunidad bumanguesa a que el desarrollo de su territorio se haga en forma planeada y ordenada, toda vez que la mencionada obra quebranta el instrumento vertebral de planificación y gestión urbana de la ciudad; daño que de no conjurarse en forma inmediata, acarrearía consecuencias nefastas para el patrimonio público, ante el eventual desmonte de la obra, cuyo valor asciende a \$13.239'423.934,17, y la construcción de una nueva red de ciclorrutas que se ajuste a las normas urbanísticas de la ciudad.

E. Órdenes a impartir para la protección inmediata del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio.

De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 230 del CPACA y ante la existencia de diversas alternativas para conjurar la vulneración del mencionado derecho, le corresponde a la administración municipal y no al juez de la acción popular, decidir las acciones concretas que adelantará para tal efecto, en ejercicio de la discrecionalidad que le dispensa el ordenamiento jurídico, y por ser quien se encuentra mejor posicionado para ello, desde el punto de vista técnico, de legitimidad democrática y de responsabilidad política. Mientras ello ocurre, la obra deberá suspenderse para hacer cesar la vulneración advertida. Por ende, como medida cautelar, se adoptarán las siguientes órdenes:

³⁸² artículo 4º de la Ley 388 de 1997

1. ORDENAR al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, a la UNION TEMPORAL BUCARAMANGA 003, al CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS y a INTERPRO S.A.S, la **SUSPENSIÓN INMEDIATA DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA** que se vienen adelantado en la ciudad de Bucaramanga con ocasión de los contratos estatales de obra Nos. 161 y 162 celebrados el 13 de mayo de 2019 por el Municipio de Bucaramanga, el primero, con la UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003, cuyo objeto es la *“construcción de ciclo-infraestructura en el Municipio de Bucaramanga – Grupo 1 que comprende Corredor 1, 2, 4, 5 oriente y 6”*; y el segundo, con el CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS, con objeto similar al anterior, pero respecto del Grupo 2 que comprende los corredores 5 occidente, 8, 9, 10 y 12. Tal suspensión no tendrá efectos definitivos, sino únicamente mientras el Municipio adopta las acciones necesarias para superar la vulneración del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio.

2. ORDENAR al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, emita un informe con destino al Despacho, sobre las acciones que va a adelantar para armonizar las especificaciones técnicas de la obra de cicloinfraestructura objeto de los contratos identificados en el numeral anterior, al Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, debiendo atender para tal efecto la consideraciones realizadas en esta providencia. Deberá realizara un cronograma de actividades con plazos razonables, con el fin de hacer el respectivo seguimiento a las mismas.

Desde luego, en el marco de la discrecionalidad que le dispensa el ordenamiento jurídico y atendiendo los compromisos adquiridos en el marco de la política pública metropolitana *“La Estrategia de la Bicicleta”*³⁸⁴, la administración cuenta con la posibilidad de adoptar los Planes Maestros de Movilidad y Ciclorruta para el ajuste del listado indicativo de corredores viales previsto en el artículo 131 del POTB y así mismo, puede gestionar ante el Concejo Municipal, la revisión excepcional del POTB, en cuanto a las especificaciones técnicas de las ciclorrutas (tipología, sentido vial y ubicación). En tal evento, deberá respetar el procedimiento previsto en los artículos 2.2.2.1.2.6.2 y 2.2.2.1.2.6.3 del Decreto 1077 de 2015³⁸⁵, que

³⁸⁴ Adoptada en el acuerdo metropolitano No. 10 del 11 de diciembre de 2018. Cabe precisar que la modificación del POTB al hecho metropolitano, está prevista en el artículo 12 del mismo plan. Según esta disposición, son objetivos de la *“articulación regional”*, *“1. Integrar la planificación municipal con la regional y metropolitana. Estrategias. a. Articular las decisiones metropolitanas (Hechos Metropolitanos) con las de ordenamiento del territorio municipal b. incorporar los proyectos de trascendencia regional, en especial los relacionados con la movilidad regional, interconexión y paso del tráfico nacional e infraestructuras de servicios públicos regionales”*

³⁸⁵ Decreto 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”* ARTICULO 2.2.2.1.2.6.2 Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación. La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran. ARTICULO 2.2.2.1.2.6.3 Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del

incluye mecanismos de concertación y consulta ciudadana. También podrá ajustar el mínimo de ancho de carril único, mediante acto administrativo de la Secretaría de Planeación, en los términos explicados en las consideraciones de esta providencia. En cualquier de los anteriores casos, deberá garantizar la participación ciudadana mediante los mecanismos explicados en esta providencia, entre otros, la respuesta a peticiones y la celebración de audiencias públicas.

Frente a las ordenes 1 y 2, el Despacho hace una última precisión: este asunto entraña una colisión de principios, pues, de un lado, la ejecución de la obra de cicloinfraestructura vulnera el derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio, pero, desde la otra arista, suspender transitoriamente las obras, o, en el peor de los casos, ordenar la terminación del contrato estatal, conlleva la afectación de otros principios constitucionales como la separación de poderes, la eficacia administrativa, el patrimonio público, la democracia, la seguridad vial, el medio ambiente, entre otros bienes constitucionalmente relevantes. Por ello, buscando la mayor eficacia posible del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio, con el menor costo para los demás bienes constitucionales, el Despacho opta por impartir las órdenes 1 y 2, y no por la suspensión definitiva de la obra o la terminación de los contratos. En especial, se tiene en cuenta para esta decisión, que la implementación de las ciclorrutas como herramienta para lograr una ciudad ambientalmente sostenible y con movilidad articulada a modos alternativos no contaminantes, es una prioridad en el Plan de Ordenamiento Territorial, por lo que sería un contrasentido que, buscando preservar la jerarquía y fuerza vinculante de dicho plan, se opte por una solución que implique su propio sacrificio. También se tiene en consideración que la obra tiene un costo para las finanzas públicas del municipio de trece mil doscientos treinta y nueve millones cuatrocientos veintitrés mil novecientos treinta y cuatro pesos con diecisiete centavos (\$13.239´423.934,17), por lo que la suspensión definitiva o terminación de los contratos conllevaría un grave detrimento patrimonial para la ciudad.

3. ORDENAR al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, determine o gestione ante la autoridad competente y si es del caso, con sus contratistas, un plan de contingencia para mitigar los efectos que la suspensión de las obras

Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes. (Decreto 4002 de 2004, art.7) Parágrafo. En todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios. (Decreto 2079 de 2003, art. 1)

puedan generar en la movilidad vial de los sectores afectados con el proyecto, mientras realiza las acciones señaladas en el numeral anterior.

4. EXHORTAR al Municipio de Bucaramanga y a sus contratistas UNION TEMPORAL BUCARAMANGA 003 y COJNSORCIO OBRAS CICLO RUTAS, para que adopten, de común acuerdo, las medidas que resulten necesarias para superar las vicisitudes que imposibilitan transitoriamente la ejecución de las obras.

Cabe precisar que, en virtud de los principios de autonomía de la voluntad de las partes y de "primacía del interés general y de conservación del contrato", y con fundamento en los artículos 3, 5.2 y 14 de la Ley 80 de 1993, las partes de un contrato estatal pueden celebrar suspensiones, contratos adicionales, prórrogas del plazo de ejecución, etc., con el fin de evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer, conservar el negocio jurídico originario y asegurar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por las partes, ante vicisitudes de mayor o menor entidad que imposibilitan hacerlo en los términos y plazos inicialmente pactados³⁸⁶. Subyace a estos acuerdos un interés general, consistente en lograr el propósito de todo contrato estatal, esto es, el cumplimiento de los fines del Estado y/o la prestación y continuidad del servicio público al cual se encuentra afecta la obra, y por esta vía honrar la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios contratados.

En cuanto a posibles acuerdos para modificar el valor del contrato, el Despacho se abstendrá de emitir orden o exhorto alguno, teniendo en cuenta que la administración optó por celebrar un contrato bajo el sistema de precios unitarios, lo cual significa que el contratista se encuentra obligado a ejecutar la obra de acuerdo con las unidades o cantidades de obra pactadas, y correlativamente, la entidad contratante se obliga a cancelar el valor corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas. En este tipo de contratos, las obras adicionales corresponden a ítems o actividades que no pudieron preverse en el pacto inicial, cuya ejecución resulta necesaria para cumplir el objeto contractual³⁸⁸. En consecuencia, cree el Despacho que las modificaciones que pueda sufrir la obra con ocasión de la medida cautelar aquí impartida, no va a generar ítems nuevos ni un cambio sustancial de valor.

³⁸⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 2278 del 5 de julio de 2016, C.P. GERMÁN BULA ESCOBAR (E), Rad. 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278). Peticionario: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

³⁸⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 29 de mayo de 2014, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, Rad. 5000-23-26-000-1999-02064-01(28593), Actor: Gabriel Jiménez Jiménez vs. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. También puede analizarse la sentencia del 14 de septiembre de 2016, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. 25000-23-26-000-2011-01090-01(50907), Actor: Sociedad P&P Construcciones y otros vs. Distrito Capital - Secretaría de Educación

Se insiste que los acuerdos a los que se está exhortando a las partes no son los del artículo 27 de la Ley 80 de 1993⁴⁰⁷ previstos para restablecer la ecuación económica del contrato, cuando quiera que dicha igualdad o equivalencia se rompa por causas no imputables a quien resulte afectado. Se recuerda que, el equilibrio económico del contrato puede resultar afectado, entre otras causas, por hechos ajenos y extraños a las partes, que surgen de manera imprevista con posterioridad a la celebración del contrato y que generan un grave trastorno de las prestaciones inicialmente pactadas, no porque hagan imposible la ejecución de la obra sino porque la hacen difícil y onerosa, más allá de lo que han podido prever las partes⁴¹¹. Este asunto económico le concierne únicamente a las partes del contrato, y es ajeno al juez de la acción popular cuyo objeto es la protección de derechos colectivos. Además, para la fecha no se puede conocer si la suspensión o prolongación del plazo de los contratos 161 y 162 de 2019 va a generar para los contratistas cargas económicas excesivas y anormales que incidan en la economía del contrato.

Este exhorto no implica un mandato imperativo, pues, no desconoce el Despacho que todo acuerdo, para que sea válido, debe ser producto de un acto de voluntad consciente y deliberado de los sujetos que lo celebran, resultando atentatorio de la libertad y la autonomía consagradas en el art. 16 de la Constitución Política, que una persona sea obligada a la suscripción de un acuerdo.

Finalmente, como quiera que las falencias en la planeación del proyecto de cicloinfraestructura no fueron advertidas por los contratistas, y por ende, pudiera asistírles alguna responsabilidad en la vulneración, y, además, por así imponerle el principio de mitigación del daño, la **UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003** y el **CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS** están llamados a adoptar medidas eficaces para evitar que se generen mayores costos por *stand by* de maquinaria y mano de obra, para lo cual pueden llegar a arreglos con sus proveedores. Además, se recuerda, conforme al artículo 51 del Código Sustantivo del Trabajo⁴¹⁴, hay lugar a la suspensión del contrato de trabajo, entre otras causales,

⁴⁰⁷ Artículo 27. De la Ecuación Contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantías, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.

⁴¹¹ BENAVIDES, José Luis, El Contrato Estatal, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, Pág. 394. Sobre el alcance de esta teoría, pueden analizarse, entre otras, las sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado del del 18 de septiembre de 2003, Radicación: 70001-23-31-000-1996-05631-01(15119), Actor. Sociedad Castro Tcherassi y Compañía Ltda. Demandado: Instituto Nacional de Vías, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra y 9 de mayo de 1996, C.P. Daniel Suárez Hernández, Exp. 10.151, actor: Societe Auxiliaire D'Entreprises SAE vs. Ecopetrol;

⁴¹⁴ ARTICULO 51. SUSPENSION. El contrato de trabajo se suspende:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito que temporalmente impida su ejecución.

i) Por fuerza mayor o caso fortuito que temporalmente impida su ejecución, y ii) Por suspensión de actividades o clausura temporal de la empresa, establecimiento o negocio, en todo o en parte, hasta por ciento veinte (120) días por razones técnicas o económicas u otras independientes de la voluntad del empleador, mediante autorización previa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De la solicitud que se eleve al respecto el empleador deberá informar en forma simultánea, por escrito, a sus trabajadores. Durante este período, según lo dispone el artículo 53 *ibidem*⁴¹⁵, los contratistas no tendrían el deber de cancelar los salarios y prestaciones sociales de sus trabajadores, evitando así que se generen mayores erogaciones con ocasión de la suspensión transitoria de la obra.

5. ORDENAR a la MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, que, en caso de no llegar a un acuerdo con sus contratistas, proceda a dar aplicación al art. 16 de la Ley 80 de 1993, según el cual *"Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios. Si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo"*.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Trece del Circuito Judicial Administrativo de Bucaramanga,

RESUELVE

PRIMERO: ORDENAR, COMO MEDIDA CAUTELAR, al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, a la UNION TEMPORAL BUCARAMANGA 003, al

2. Por la muerte o la inhabilitación del empleador, cuando éste sea una persona natural y cuando ello traiga como consecuencia necesaria y directa la suspensión temporal del trabajo.

3. Por suspensión de actividades o clausura temporal de la empresa, establecimiento o negocio, en todo o en parte, hasta por ciento veinte (120) días por razones técnicas o económicas u otras independientes de la voluntad del empleador, mediante autorización previa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De la solicitud que se eleve al respecto el empleador deberá informar en forma simultánea, por escrito, a sus trabajadores.

4. Por licencia o permiso temporal concedido por el empleador al trabajador o por suspensión disciplinaria.

5. Por ser llamado el trabajador a prestar el servicio militar. En este caso el empleador está obligado a conservar el puesto del trabajador hasta por (treinta (30) días) después de terminado el servicio. Dentro de este término el trabajador puede reincorporarse a sus tareas, cuando lo considere conveniente, y el empleador está obligado a admitirlo tan pronto como éste gestione su reincorporación.

6. Por detención preventiva del trabajador o por arresto correccional que no exceda de ocho (8) días por cuya causa no justifique la extinción del contrato.

7. Por huelga declarada en la forma prevista en la Ley.

⁴¹⁵ **ARTICULO 53. EFECTOS DE LA SUSPENSION.** Durante el período de las suspensiones contempladas en el artículo 51 se interrumpe para el trabajador la obligación de prestar el servicio prometido, y para el (empleador) la de pagar los salarios de esos lapsos, pero durante la suspensión corren a cargo del (empleador), además de las obligaciones ya surgidas con anterioridad, las que le correspondan por muerte o por enfermedad de los trabajadores. Estos períodos de suspensión pueden descontarse por el (empleador) al liquidar vacaciones, cesantías y jubilaciones.

RADICADO
ACCIÓN:
DEMANDANTE:
DEMANDADOS:

68001333301320190005900
POPULAR
PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS

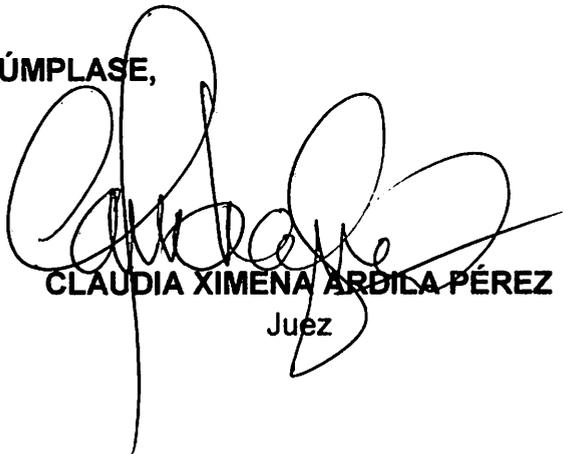
CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS y a INTERPRO S.A.S, la **SUSPENSIÓN INMEDIATA DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA** que se vienen adelantado en la ciudad de Bucaramanga con ocasión de los contratos de obra pública Nos. 161 y 162 celebrados el 13 de mayo de 2019 por el Municipio de Bucaramanga, el primero, con la UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003, cuyo objeto es la “*construcción de ciclo-infraestructura en el Municipio de Bucaramanga – Grupo 1 que comprende Corredor 1, 2, 4, 5 oriente y 6*”; y, el segundo, con el CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS, con objeto similar al anterior, pero respecto del Grupo 2 que comprende los corredores 5 occidente, 8, 9, 10 y 12. Tal suspensión no tiene efectos definitivos, sino únicamente mientras el Municipio adopta las acciones necesarias para superar la vulneración del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio.

SEGUNDO: ORDENAR AL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, adelantar las acciones que se indican en los numerales 2, 3, 4 y 5 del literal E “Órdenes a impartir para la protección inmediata del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio” de esta providencia.

TERCERO: EXHORTAR al Municipio de Bucaramanga y a sus contratistas UNION TEMPORAL BUCARAMANGA 003 y COJNSORCIO OBRAS CICLO RUTAS, para que adopten de común acuerdo las medidas que resulten necesarias para superar las vicisitudes que imposibilitan transitoriamente la ejecución de las obras.

Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaria ingrésese el expediente al Despacho para continuar con el trámite de ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

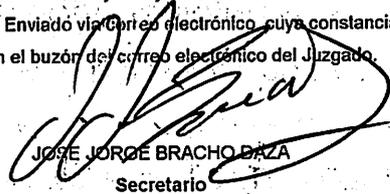


CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ
Juez

**JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL
DE BUCARAMANGA**

Bucaramangá, 11 de septiembre de 2019 auto que
inmediatamente antecede se notificó hoy por anulación en
ESTADOS No. 92

Fijado a las 8:00 a.m. y desfijado en la misma fecha a las
4:00 p.m. Enviado vía correo electrónico, cuya constancia
reposa en el buzón del correo electrónico del Juzgado.



JOSE JORGE BRACHO DAZA
Secretario