

Señor

**JUEZ ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C. (REPARTO)**

E. S. D.

**ACCIONANTE: JAIME ALEJANDRO PINEDA CELY**

**ACCIONADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - INSTITUTO DE  
DESARROLLO URBANO - IDU**

**REFERENCIA: DEMANDA DE ACCIÓN POPULAR**

**JAIME ALEJANDRO PINEDA CELY**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.026.281.444, mediante el presente escrito promuevo **ACCIÓN POPULAR** conforme a los términos señalados en el artículo 88 de la Constitución Política y en defensa de los derechos colectivos descritos en el literal b), d), e) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá y del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, por la ostensible vulneración de los derechos colectivos enunciados anteriormente con ocasión de la apertura de las licitaciones **IDU-LP-DG-004- 2023 (Tramo de la calle 24 hasta la calle 76)** e **IDU-LP-DG-005-2023 (Tramo de la calle 76 hasta la calle 99)**, para la construcción de la obra denominada Corredor Verde Carrera Séptima.

#### **I. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS VULNERADOS:**

1. Literal b), Artículo 40 de la ley 472 de 1998, *“b) La moralidad administrativa”*.
2. Literal d), Artículo 40 de la Ley 472 de 1998, *“El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público”*.
3. Literal e), Artículo 40 de la Ley 472 de 1998, *“La defensa del patrimonio público”*.
4. Literal m), Artículo 40 de la Ley 472 de 1998, *“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”*.

#### **II. HECHOS:**

1. La Política Pública en materia de infraestructura, movilidad y transporte para la carrera séptima de la ciudad de Bogotá se encuentra contenida y fundamentada normativamente en el Artículo 105 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 - Plan de Desarrollo Distrital 2020 - 2024, que establece:

*“Artículo 105. Corredor Verde de la Carrera Séptima. La Administración Distrital diseñará y construirá un corredor verde sobre la carrera séptima. A diferencia de un corredor tradicional en el que se privilegia el transporte usando energías fósiles, transporte masivo en*

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

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

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

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

2. En el Programa de Gobierno estructurado por la actual Alcaldesa de Bogotá Claudia López, se proponía un sistema de transporte público cuyo eje estructurador se centraba en las vías férreas, esto es una red de metro pesado de alta capacidad complementado por una red de metros ligeros:

*“Bogotá debe tener un sistema de transporte público, masivo, intermodal y regional cuyo eje estructurador sea la red de metro pesado y de alta capacidad complementado por una **red de metros ligeros, que aprovechen la red férrea de la ciudad.** La red de metros y no Transmilenio será el eje estructurador del transporte público de Bogotá y la región. **El sistema de buses de Transmilenio será alimentador de la red de metros, y no al contrario. Transmilenio no es, no puede ser, sustituto del metro.**”<sup>1</sup>  
(Negrillas fuera de texto).*

3. A su vez, en el Proyecto de Acuerdo Plan Distrital de Desarrollo “UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI”, presentado por la actual Alcaldesa al Concejo de Bogotá, se presentó una propuesta en la que se daría continuidad a los viajes propios del corredor, lo que implicaba darle continuidad al tráfico mixto como solución de movilidad:

---

<sup>1</sup> Programa de Gobierno Claudia Alcaldesa 2020-2023. Pág. 39.

*“De acuerdo con el valor patrimonial representativo del corredor de la carrera 7a para el Distrito Capital y con el objeto de consolidar esta carrera como corredor ecológico sostenible y emblemático, la Administración Distrital desarrollará un proyecto de movilidad con tecnologías verdes **de continuidad a los viajes propios del corredor** en donde se privilegien modalidad verde sostenible como la peatonal, bicicletas y se recuperen zonas verdes. El corredor verde de la carrera 7a buscará contribuir a la optimización de transporte público, la arborización de espacio público, el mobiliario urbano.”<sup>2</sup>*  
(Negrillas fuera de texto).

4. Los concejales votantes, quienes aprobaron el articulado, condicionaron su aprobación a que no se realizaría una troncal de Transmilenio por la Carrera Séptima y por consiguiente el proceder de la Administración Distrital debía estar regido por esa condición y todo lo que implicara su desconocimiento se configuraría en una lesión al principio de moralidad administrativa:

*“(…) MARÍA VICTORIA VARGAS SILVA: (Explica su voto): Gracias señora Presidente, pues en verdad este era de los artículos que no estaba en mis cuentas para votar afirmativamente por la forma como fue presentado por parte de la Administración, donde era bastante ambiguo y definitivamente pues daba a entender que sí se iba a construir el Transmilenio por la 7a, yo fui la única de la bancada del partido Liberal que voté negativamente el cupo de endeudamiento por considerar inconveniente otorgar recursos para la construcción de este corredor, no estaba ni he estado de acuerdo con Transmilenio por la 7a, **pero con la claridad que ha leído el señor Secretario de Gobierno que está simplemente diciendo si aceptan proposiciones o cuáles no y por la claridad que quedó expresada, pues yo encantada voto este artículo con la seguridad de que lo que está allí establecido, entonces lo va a cumplir la señora Alcaldesa, es decir, que no habrá Transmilenio por la carrera 7a, una buena noticia para todos los que estábamos en contra de que Transmilenio operara por ese corredor. De manera que mi voto es sí al artículo.***

*(…) El Honorable Concejal CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS (Explica su voto): Quiero celebrar, primero que todo felicitar a mis dos amigos y colegas al concejal Manuel Sarmiento y al concejal Diego Cancino por haber hecho posible este acuerdo entre las partes que creo yo, sí en buena medida blinda que ese proyecto se haga bien. **Yo personalmente desconfío profundamente de la intención de la Alcaldesa de no hacer Transmilenio por la 7a, pero creo que en la medida en que este Acuerdo se cumpla el proyecto que se haga por ahí se hará de la manera correcta al menos acatando las normas vigentes.***

---

<sup>2</sup> Acta 043 del 26 de mayo de 2020. Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Pág. 95.

(...) *El Honorable Concejal MANUEL JOSÉ SARMIENTO ARGUELLO (Explica su voto): Presidenta voto sí y quiero reconocer una larga lucha que han dado el Comité de no Transmilenio por la 7a, que hemos dado aquí varios concejales, creemos que esta modificación aprobada en este momento blinda la 7a frente a ese proyecto y vamos también a estar vigilando señor Secretario de Movilidad que se cumpla con ese compromiso. Mis felicitaciones a ese Comité y mi reconocimiento a esa lucha ciudadana.*<sup>3</sup>  
(Negrillas fuera del texto)

5. A partir de lo anterior, mediante el proceso de selección **IDU-CMA-SGDU-050-2020**, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, adjudicó el contrato **IDU-1319-2021** con objeto: "ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS, PARA EL CORREDOR VERDE DE LA CARRERA 7 DESDE LA CALLE 26 HASTA LA CALLE 32, RAMAL DE LA CARRERA 6 DESDE LA CARRERA 7 HASTA LA CALLE 27 Y ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y AJUSTES DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EXISTENTES DE LA CONEXIÓN OPERACIONAL CALLE 26 Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C." celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU y el **CONSORCIO CORREDOR VERDE SEPTIMA**, contando con el **contrato de Interventoría IDU-1366-2021** desarrollado por la firma **CONSORCIO CORREDOR VERDE**.
6. Mediante el proceso de selección **IDU-CMA-SGDU-048-2020**, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, adjudicó el contrato **IDU-1299-2021** con objeto: "ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN, AJUSTES DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EXISTENTES, Y/O ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS, PARA EL CORREDOR VERDE DE LA CARRERA 7 DESDE LA CALLE 32 HASTA LA CALLE 93A, RAMAL DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7 Y CARRERA 13 Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C." celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU y el **CONSORCIO CORREDOR VIAL VP**, contando con el **contrato de Interventoría IDU-1367-2021** desarrollado por la firma **CONSORCIO CORREDOR VERDE AID**.
7. Mediante el proceso de selección **IDU-CMA-SGDU-049-2020**, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, adjudicó el contrato **IDU-1336-2021** con objeto: "ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN, AJUSTES DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EXISTENTES, Y/O ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS, PARA EL CORREDOR VERDE DE LA CARRERA 7 DESDE LA CALLE 93A HASTA LA CALLE 200, PATIO PORTAL CALLE 200, CONEXIONES OPERACIONALES CALLE 100, CALLE 170 Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ D.C.", celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU e **CONSORCIO CPS-GOC 2021**, contando con el **contrato de Interventoría IDU-1368- 2021** desarrollado por la firma **CONSORCIO PROYECTOS AIRCPT 2021**.

---

<sup>3</sup> Acta 043 del 26 de mayo de 2020. Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

8. El objeto de los citados contratos conforma el fundamento técnico, jurídico y financiero para contratar la obra del proyecto del Corredor Verde de la Carrera 7, sin embargo estos productos aún no han sido entregados de forma definitiva, toda vez que han sido objeto de numerosas suspensiones y prórrogas, tal y como se evidencia en la siguiente gráfica:

CONTRATO	SECTOR	FECHA DE INICIO	PLAZO	FECHA DE FINALIZACIÓN
<b>IDU -1319-2021</b>	Calle 26 hasta la calle 32.	17 de agosto de 2021	11 meses (julio 2022)	23 de marzo de 2023 (8 meses +)
<b>IDU-1299-2021</b>	Calle 32 hasta la calle 93ª.	17 de septiembre de 2021	14 meses (noviembre 2022)	2 de junio de 2023 (7 meses +)
<b>IDU-1336-2021</b>	Calle 93a hasta la calle 200, patio portal calle 200.	5 de agosto de 2021	14 meses (octubre 2022)	4 de octubre de 2023 (1 año +)

9. Adicional a los contratos antes relacionados, el IDU cuenta con estudios y diseños elaborados en el marco del contrato **IDU-1073-2016**, cuyo objeto fue "ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN, AJUSTES DE LOS DISEÑOS EXISTENTES Y/O ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA ADECUACIÓN AL SISTEMA TRANSMILENIO DE LA CARRERA 7 DESDE LA CALLE 32 HASTA LA CALLE 200, RAMAL DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7 Y AVENIDA CARACAS, PATIO PORTAL, CONEXIONES OPERACIONALES CALLE 26, CALLE 100, CALLE 170 Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTÁ, D.C.", el cual fue adjudicado a la firma **INGETEC S.A.S.** a partir del concurso de méritos abierto **IDU-CMA-SGI-014-2016**, contando con el contrato de interventoría **IDU-1104-2016**, desarrollado por la firma **INTEGRAL S.A.**<sup>4</sup>
10. Pese a que el IDU no cuenta con los resultados de los contratos **IDU-1319-2021**, **IDU-1299-2021** e **IDU-1336-2021**, resolvió dar apertura a las licitaciones **IDU-LP-DG-004-2023** e **IDU-LP-DG-005-2023** para la construcción del proyecto Corredor Verde Carrera Séptima, así:

<sup>4</sup> El alcance de este contrato incluyó el desarrollo de estudios de topografía, componente predial, diseño geométrico, diseño de espacio público y Urbanismo, tramite de reserva vial, suelos y geotecnia, pavimentos, diseños de redes húmedas, diseños de redes secas, diseños de estructuras, estudio de tránsito y transporte, estudio ambiental y de seguridad y salud en el trabajo, estudios sociales, presupuesto y programación, los cuales, atendiendo al alcance establecido en la Guía "ALCANCE DE LOS ENTREGABLES EN LA ETAPA DE DISEÑO" V2 y de acuerdo con el Manual de Interventoría y Supervisión de Contratos del IDU, cuentan con la debida aprobación de la firma interventora.

- a. El día 1 de agosto de 2023, el IDU profirió la **Resolución 3681 de 2023** por medio del cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-004-2023**, cuyo objeto consiste en contratar “CONSTRUCCIÓN DEL CORREDOR VERDE DE LA CARRERA 7 DESDE LA CALLE 24 HASTA LA CALLE 76, RAMAL DE LA CALLE 72 ENTRE LA CARRERA 7 HASTA LA CARRERA 13, CONEXIONES OPERACIONALES Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.”, cuyo presupuesto oficial total asciende a la suma de QUINIENTOS TREINTA MIL VEINTICINCO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/CTE (**\$530.025.685.931,00**).
- b. El día 1 de agosto de 2023, el IDU profirió la **Resolución 3680 de 2023** por medio de la cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-005-2023**, cuyo objeto consiste en contratar “LA CONSTRUCCIÓN DEL CORREDOR VERDE DE LA CARRERA 7 DESDE LA CALLE 76 HASTA LA CALLE 99, Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.”, cuyo presupuesto oficial total asciende a la suma de TRESCIENTOS TREINTA MIL SIETE MILLONES CIENTO TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS VEINTIOCHO PESOS M/CTE (**\$330.007.137.628,00**).

11. Este panorama se traduce en un escaso avance de los estudios y diseños fase III, lo que le impide a la entidad contar con un nivel de detalle sobre el alcance de las actividades de construcción de todos los componentes de la obra, incrementando las incertidumbres técnicas y financieras, lo que reduce el nivel de certeza del presupuesto y aumenta el riesgo de eventuales mayores costos y plazos durante la construcción.
12. Si bien es cierto, el IDU puede dar apertura al proceso de licitación con los estudios en etapa de factibilidad<sup>5</sup> y asignar al contratista la obligación de ejecutar los estudios y diseños definitivos, esta facultad se encuentra sometida a la obligación de tener previamente sus propios diseños.
13. La actuación del IDU consistente en dar apertura al proceso licitatorio sin contar con la elaboración previa de los estudios genera un riesgo inminente de detrimento patrimonial dado que el proyecto no cuenta con los tiempos específicos de aprobación

---

<sup>5</sup> Ley 1682 de 2013. Artículo 12. “Fase 2. Factibilidad. Es la fase en la cual se debe diseñar el proyecto y efectuar la evaluación económica final, mediante la simulación con el modelo aprobado por las entidades contratantes. Tiene por finalidad establecer si el proyecto es factible para su ejecución, considerando todos los aspectos relacionados con el mismo. **En esta fase se identifican las redes, infraestructuras y activos existentes, (...) que puedan impactar el proyecto, (...)** Desarrollados los estudios de factibilidad del proyecto, podrá la entidad pública o el responsable del diseño si ya fue adjudicado el proyecto, continuar con la elaboración de los diseños definitivos. (...).”

que permitan mitigar el riesgo de los tiempos de espera que implican las autorizaciones, licencias y distintas aprobaciones a cargo de las empresas de servicios públicos y de las entidades públicas correspondientes.

Así lo estableció el Dr. Iván Casas, Personero Delegado para los Sectores Movilidad y Planeación de la Personería de Bogotá, quien precisó que el hecho de no contar con las aprobaciones cargo de las empresas de servicios públicos y de las entidades públicas correspondientes, se configura un riesgo de retraso en la etapa de pre construcción de 6 meses a 2 años, afirmación que fue corroborada en el **Proyecto de TransMilenio de la Avenida 68**.<sup>6</sup>

14. El esquema de traslado del riesgo de estudios y diseños a cargo del contratista, ha permitido evidenciar la insuficiencia de la información y la incertidumbre sobre el alcance de las actividades de construcción de los componentes de la obra; de ello dan cuenta las numerosas observaciones y solicitudes de prórroga radicadas por los posibles proponentes, en las que afirman que el plazo para el estudio de la licitación hace imposible detectar todos los errores e inconsistencias que éste pudiera tener dada la magnitud y complejidad del proyecto.<sup>7</sup>
15. El artículo 105 del Plan de Desarrollo 2020-2024 se configura como requisito mínimo para implantación del proyecto debido a que allí se establece:

*“Artículo 105. Corredor Verde de la Carrera Séptima. La Administración Distrital diseñará y construirá un corredor verde sobre la carrera séptima. (...) En ningún caso el corredor verde incluirá una troncal de transporte masivo como la que se planteó en el proyecto diseñado por el Instituto de Desarrollo Urbano durante 2017 y 2018.”*  
(Negrillas fuera de texto).

16. Esta condición normativa, descarta cualquier posibilidad de implementar un sistema de transporte con las especificaciones técnicas de la infraestructura para TransMilenio, como lo es la infraestructura requerida, localización, tipología de estaciones, instalación de taquillas de pago, validación de tiquetes, retornos y conexiones operacionales entre otros.
17. A pesar de ello, la construcción del Corredor Verde, se estructura en una troncal pesada de buses BRT, carriles centrales exclusivos con sobrepaso para buses biarticulados y estaciones con las mismas características modales de infraestructura establecidas por el proyecto diseñado por el Instituto de Desarrollo Urbano durante 2017 y 2018, lo que se configura en una transgresión del artículo 105 del Plan de Desarrollo 2020-2024.

---

<sup>6</sup> Intervención del Dr. Iván Casas, Personero Delegado para los Sectores Movilidad y Planeación de la Personería de Bogotá. Sesión plenaria extraordinaria del Concejo de Bogotá. 19 de abril de 2023.

<sup>7</sup> Matriz de Observaciones de la Licitación Pública No. IDU-LP-DG-004-2023 y Licitación Pública No. IDU-LP-DG-005-2023.

18. En el proyecto de Transmilenio por la Séptima diseñado por el Instituto de Desarrollo Urbano durante 2017 y 2018, también llegó a contemplarse una flota de buses BRT con propulsión eléctrica<sup>8</sup>, por lo que la fuente de energía de los buses BRT tampoco se diferencia de las especificaciones técnicas de la infraestructura del proyecto denominado Corredor Verde de la Carrera Séptima:



19. La única diferencia sustancial que se distingue entre el proyecto denominado Transmilenio por la Séptima 2017-2018 y el Corredor Verde, no radica en modo de transporte a implementarse, sino se centra en la eliminación del tráfico mixto, puesto que los demás ajustes se reducen al espacio público peatonal y a las formas de movilidad alternativa a través de la ciclorruta, elementos que en conjunto no ofrecen un sistema de transporte masivo distinto al proyectado por el IDU durante 2017 y 2018.
20. Una de las tesis diseñadas por el IDU en el estudio de alternativas para descartar los sistemas de transporte ferros como el Tren o Metro Ligero (LRT, Light Rail Transit), radica en que este sistema no cumple con las bases normativas mínimas, pues en su entender, el Artículo 190 del Decreto 190 de 2004 -anterior Plan de Ordenamiento Territorial-, define dentro del Sistema de Movilidad, a la Carrera Séptima como corredor troncal especializado con rutas de buses, así:

*“Sistema Integrado de Corredores Troncales y Rutas Alimentadoras*

*Artículo 190. Componentes. El sistema se compone de corredores troncales especializados (carriles de uso exclusivo en las vías más importantes de las dos mallas arteriales) que disponen de una infraestructura especial de accesos peatonales, intersecciones con prelación y paraderos fijos, sobre los cuales operan vehículos de alta capacidad.*

---

<sup>8</sup> Canal Capital, 28 mayo de 2019: “El alcalde Enrique Peñalosa anunció, a través de su cuenta de Twitter, que la implementación de TransMilenio por la carrera Séptima sería con buses eléctricos.”, en <https://conexioncapital.co/transmilenio-septima-electrico-penalosa/>

*Las rutas de buses que circulan sobre los corredores troncales especializados se complementan con rutas alimentadoras servidas con autobuses de menor capacidad, que operan sobre vías de las mallas arterial complementaria o intermedia y cuentan con puntos de parada preestablecidos.*

1. Los corredores troncales especializados son los siguientes:

	<b>TRONCAL</b>	<b>VÍAS</b>
15	Carreras 7ª y 10ª	Avenida Fernando Mazuera, carrera 10ª. Avenida Alberto Lleras Camargo, carrera 7ª.
	<i>Dadas las características de la avenida Alberto Lleras Camargo, se deberán contemplar alternativas de diseño vial u operacional que hagan compatible el <b>sistema de corredores de buses</b> con el entorno urbano y el transporte individual.</i>	

(...) *Parágrafo: Las determinaciones técnicas para el desarrollo y construcción de los diferentes corredores troncales y rutas alimentadoras, deberán respetar las normas establecidas para el subsistema vial y el sistema de espacio público formuladas por el presente plan y las normas reglamentarias...*"<sup>9</sup>.

(Negrillas fuera de texto).

21. Como se observa, la tesis normativa elaborada por el IDU se sustenta en normas derogadas, toda vez que el artículo 190 del Decreto 190 de 2004 fue Derogado por el artículo 608 del Decreto Distrital 555 de 2021, que en relación con las estrategias territoriales del Sistema de Movilidad dispone que para la prestación efectiva del servicio del transporte público urbano deberá optarse por la construcción de una red férrea, así:

#### **"SISTEMA DE MOVILIDAD**

*Artículo 93. Estrategias del Sistema de Movilidad. Son estrategias territoriales del Sistema de Movilidad las siguientes:*

(...)

#### **2. Promover modos de transporte limpios y sostenibles**

*a. Construcción de una red férrea y de corredores de alta capacidad, para garantizar la prestación efectiva del **servicio del transporte público, urbano, rural y regional.** (...)"<sup>10</sup>*  
(Negrillas fuera de texto).

22. El citado cuerpo normativo no solo contempla la red férrea como uno de los subprogramas para descarbonizar la movilidad, sino además establece la posibilidad de instalar una red férrea en la Avenida Alberto Lleras Camargo (Corredor Verde Carrera 7) desde Calle 26 hasta la Avenida El Polo (AC 200) y la incluye en la formulación de

<sup>9</sup> Decreto 190 de 2004. Artículo 190.

<sup>10</sup> Decreto Distrital 555 de 2021. Artículo 93.

criterios de diseño para el sistema de espacio público como estrategia de calles completas y franjas funcionales de la red vial, así:

**“Artículo 567. Programa para descarbonizar la movilidad.** El programa aporta a los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial de Mejorar el ambiente urbano y de los asentamientos rurales y al de Reducir los desequilibrios y desigualdades para un territorio más solidario y cuidador. Se apuesta por reducir las emisiones de GEI a través del aumento de modos de transporte con menor huella de carbono y eficiencia energética y por la generación de entornos vitales alrededor de las infraestructuras de movilidad lo cual requiere de la consolidación de la malla arterial e intermedia en perfiles completos para dar continuidad a los flujos y dinámicas de movilidad. **A través de este programa el Distrito Capital consolida la red de metros, trenes de cercanía, cables y facilita la electrificación de otros corredores de transporte público, promoviendo además su integración modal y operativa con la red de infraestructura para la movilidad.** Contribuye a concretar los propósitos de la Estructura Funcional y del Cuidado.

Contiene los siguientes programas:

<b>1. Subprograma red férrea y de corredores de alta y media capacidad</b>	
Descripción:	Tiene como objetivo la <b>construcción de una red férrea y de corredores de alta capacidad para garantizar la prestación efectiva del servicio del transporte público, urbano, rural y regional.</b> La Secretaría Distrital de Movilidad como cabeza del sector, será el responsable de la coordinación en la planeación y estructuración de este subprograma, el cual deberá ser ejecutado por las entidades competentes.
Indicador	Corredores de movilidad masivo construidos
Proyectos Estructurantes:	(...) <b>Avenida Alberto Lleras Camargo (Corredor Verde AK 7) desde Calle 26 hasta Avenida El Polo (AC 200)</b> (...)”

(...)”<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Decreto Distrital 555 de 2021. Artículo 567.

**“Artículo 122. Criterios de diseño para el sistema de espacio público peatonal y para el encuentro.** Atendiendo la estrategia de cualificación, integración y conectividad del sistema con las demás estructuras territoriales, (...) se deberán seguir los siguientes criterios de diseño:

1. **Accesibilidad.** El espacio público peatonal y para el encuentro debe integrarse con el entorno, ser continuo, accesible y seguro, permitiendo el libre desplazamiento de la ciudadanía de la siguiente manera:

(...)

**d. La administración distrital concertará con la nación la intervención y manejo de cruces peatonales con corredores férreos para garantizar la continuidad y conectividad de las circulaciones peatonales con accesibilidad universal.”**

(Negrillas fuera de texto).

**“Artículo 154. Estrategia de Calles Completas y franjas funcionales de la Red Vial.** La red vial debe consolidarse como una red de calles completas a partir de la intervención integral de todas las franjas funcionales de paramento a paramento, que permitan la cualificación del espacio público para la movilidad, mejoren la seguridad vial para peatones y ciclistas, reverdezcan la ciudad, **mejoren su capacidad de respuesta y resiliencia frente a la emergencia climática y permitan el movimiento de todas las personas especialmente las personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, niñas, niños y animales.** Las intervenciones de calles completas deberán orientarse hacia una distribución modal sostenible del perfil vial, garantizando la consolidación de todas las franjas y cumpliendo con las siguientes condiciones generales:

(...)

**3. Franjas de circulación para el transporte público de alta y media capacidad:** (...) Esta franja puede ser de carril exclusivo, preferencial, carril compartido o mixto. **Puede discurrir dentro del perfil de la calle o de manera independiente como vía férrea** o trazado de sistemas de cable aéreo, atravesando otros espacios urbanos.”

(Negrillas fuera de texto).

23. Las especificaciones técnicas necesarias para la construcción de una troncal pesada de buses BRT, con carriles centrales exclusivos con sobrepaso para buses biarticulados, requieren de una distancia mínima en el ancho del corredor vial con la que no se cuenta en la Carrera Séptima. La eliminación del tráfico mixto en el sentido norte-sur, en sector comprendido entre la calle 92 y la calle 32 es muestra de que no se cuenta con el espacio suficiente para su implementación.

24. Construir un sistema de transporte público con carriles centrales exclusivos con sobrepaso para buses BRT, en una vía que carece del espacio necesario para su implementación se configura en una imposibilidad técnica absoluta que atenta contra la movilidad del eje oriental de la ciudad de Bogotá y en una afrenta contra el principio de planeación.
25. La eliminación del tráfico mixto trasgrede la Estrategia de Calles Completas y franjas funcionales de la Red Vial contenida en el Decreto Distrital 555 de 2021, en el que se establece que la red vial debe mejorar la capacidad de respuesta y resiliencia frente a la emergencia climática y permitan el movimiento de todas las personas especialmente las personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, niñas, niños y animales.
26. La Administración Distrital está desconociendo los múltiples efectos negativos que pueden generarse con la eliminación del tráfico mixto, entre los que se encuentran:
  - a) **Congestión en calles alternas:** La eliminación de carriles de tráfico mixto llevará a un aumento significativo del tráfico en calles secundarias y vecinales, generando congestión en áreas que no estaban diseñadas para soportar tal volumen de vehículos como lo es la Avenida Circunvalar, la Carrera 11 y la Carrera 13.

Teniendo en consideración que el corredor de la Carrera 11 termina en la Calle 64 y el corredor de la Carrera 15 termina su recorrido en la Calle 72, la totalidad del flujo del tráfico mixto en el sentido Norte-Sur será absorbido por vías que ya se encuentran colapsadas, esto es la Carrera 13 y la Avenida Circunvalar, lo que se traduce en 5 carriles (3 carriles de la Carrera 13 y 2 de la Circunvalar) para recibir la totalidad de vehículos que actualmente utilizan la Carrera Séptima.

- b) **Aumento de tiempos de viaje:** Los conductores que dependían de la vía principal con carriles de tráfico mixto experimentarán tiempos de viaje más largos, lo que tendrá un impacto negativo en la eficiencia y la productividad de la ciudad.
- c) **Impacto económico:** La dificultad para acceder a negocios locales a lo largo de la vía principal dificultará el acceso a los negocios locales, afectará el flujo de clientes, disminuirá el volumen de ventas y tendrá un impacto económico negativo para el comercio que se encuentra a lo largo del corredor, en el que funcionan más de 21.000 empresas.<sup>12</sup>
- d) **Perjuicios ambientales para los residentes:** Los cambios en la distribución del tráfico generará un incremento en la contaminación auditiva, en la calidad del aire y

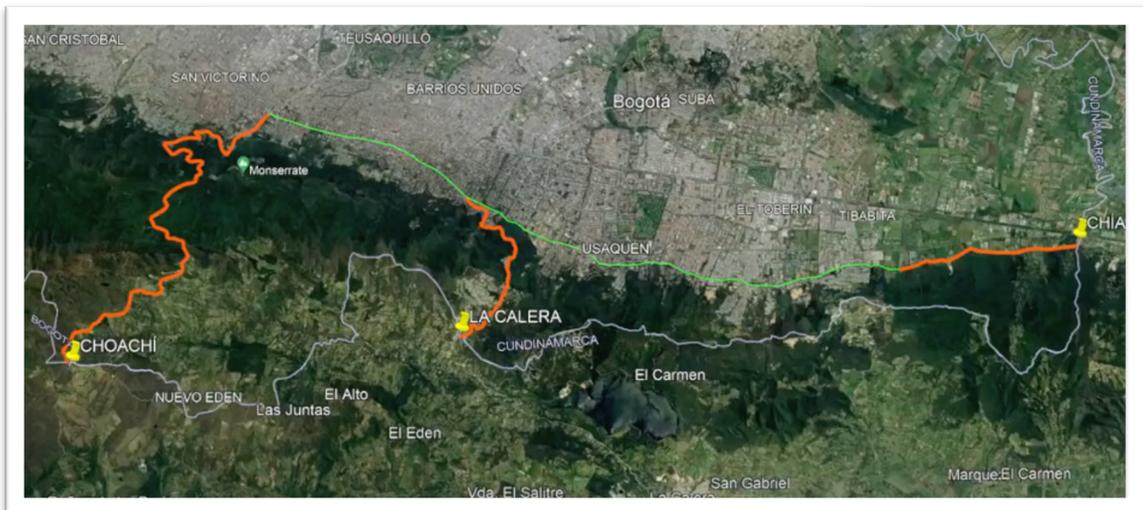
---

<sup>12</sup> Así lo destaca la Dra. Ana María Henao González, de la Dirección de Gestión Pública y Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá, en sesión del concejo de Bogotá del 18 de abril de 2023.

demás problemáticas ambientales para los residentes que viven cerca de las calles alternativas a utilizarse como desvíos.

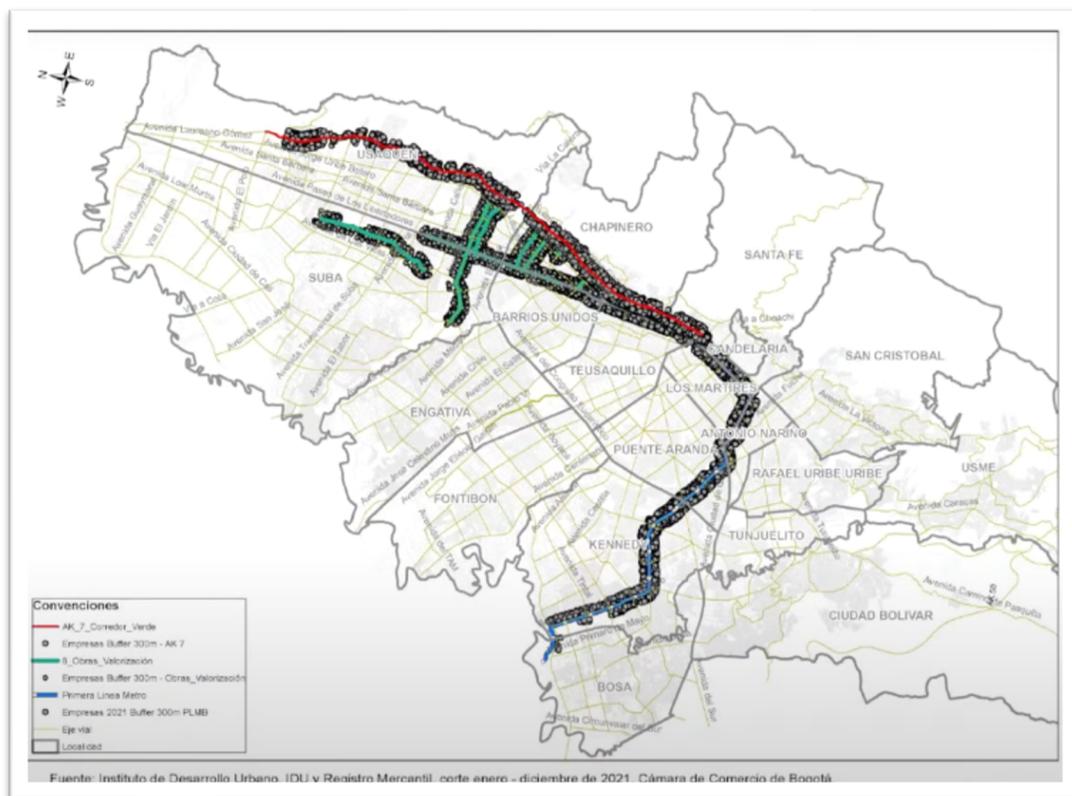
- e) **Dificultades en el transporte de carga:** La eliminación de carriles de tráfico mixto dificultará el transporte de mercancías, lo que tendría un impacto negativo en la logística y la cadena de suministro de la ciudad.
  - f) **Impacto en la movilidad de grupos vulnerables:** La reducción de opciones de movilidad afectará desproporcionadamente a grupos vulnerables que dependen de vehículos privados o necesitan acceso rápido a servicios de salud y sociales, especialmente las personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, niñas, niños y animales.
  - g) **Desafíos para la planificación de emergencias:** La eliminación de carriles de tráfico mixto afectará la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia al aumentar los tiempos de llegada a situaciones críticas.
  - h) **Costos de reconfiguración:** La eliminación de carriles de tráfico mixto requerirá inversiones significativas en infraestructura y reconfiguración vial, lo que podría resultar en sobrecostos para la ciudad.
27. Paralelamente, la Administración Distrital está desconociendo los beneficios y efectos positivos que pueden generarse con la continuidad del tráfico mixto, que impactan no solo en la movilidad urbana, sino además en la economía local y en la calidad de vida de los residentes, razones por las cuales no se deben eliminar los carriles de tráfico mixto en una vía principal, como son:
- a) **Mantener la conectividad:** Los carriles de tráfico mixto son esenciales para garantizar que las vías principales sigan conectando diferentes partes de la ciudad de manera eficiente, facilitando así los desplazamientos de largo recorrido y reduciendo la congestión en las calles secundarias.
  - b) **Minimizar la congestión:** Eliminar los carriles de tráfico mixto llevaría a una mayor congestión en la vía principal y, en última instancia, aumentar los tiempos de viaje para todos los usuarios y actores viales.
  - c) **Atender diversas necesidades de movilidad:** No todos los viajes pueden ser cubiertos eficazmente por el transporte público o modos alternativos. Los carriles de tráfico mixto son necesarios para acomodar una variedad de vehículos, como motocicletas, automóviles particulares, camiones de carga y servicios de emergencia.

- d) **Apoyar la economía local:** Los negocios locales dependen del acceso de los clientes a sus ubicaciones, y los carriles de tráfico mixto permiten que estos clientes lleguen de manera eficiente, lo que es fundamental para el éxito económico de una ciudad.
  - e) **Facilitar el transporte de carga:** La eliminación de carriles de tráfico mixto puede dificultar el transporte de mercancías y afectar negativamente la cadena de suministro de la ciudad, lo que podría tener un impacto en la disponibilidad de productos y servicios.
  - f) **Flexibilidad en situaciones de emergencia:** Los carriles de tráfico mixto son necesarios para garantizar que los servicios de emergencia, como ambulancias y bomberos, puedan llegar rápidamente a su destino cuando sea necesario.
  - g) **Comodidad y elección:** Los carriles de tráfico mixto ofrecen a los ciudadanos la opción de utilizar sus vehículos privados, lo que es importante para mantener la libertad de elección en cuanto a la forma en que las personas se desplazan por la ciudad.
  - h) **Transición gradual hacia la movilidad sostenible:** En lugar de eliminar los carriles de tráfico mixto, es menos perjudicial trabajar en la creación de sistemas de transporte público eficientes con especificaciones técnicas que se adecúen a cada espacio físico, y en incentivos para promover modos de transporte más sostenibles, permitiendo una transición gradual hacia un sistema de movilidad más equitativo y ecológico, sin restringir los demás derechos e intereses colectivos.
28. La Administración Distrital omitió incorporar como un criterio esencial para establecer la viabilidad de eliminar el carril de tráfico mixto en el sentido norte-sur, el hecho de que la carrera séptima cumple con una función de integración regional entre los municipios de Chia, Sopo, La Calera, Choachí, Ubaque y Chipaque.



Esta omisión desconoce el papel fundamental que juega la Carrera Séptima como vía de integración regional en el desarrollo económico, social y político de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, criterio esencial para dimensionar el impacto del daño a la movilidad en términos del **i)** Fomento al comercio y de la actividad económica; **ii)** La accesibilidad a servicios esenciales de salud y educación; **iii)** El impacto turístico y la inversión en el eje oriental de la ciudad; **iv)** El fortalecimiento de la cohesión regional como lo es la inequidad económica y social; **v)** La promoción de un desarrollo más equitativo en entre Bogotá D.C., y los municipios de Cundinamarca; **vi)** La capacidad de respuesta ante emergencias y desastres naturales al permitir un acceso más rápido de los servicios de ayuda y la evacuación de áreas afectadas, entre otros.

29. Para la estructuración del proyecto del El Corredor Verde de la Carrera 7ma, la Administración Distrital no cuenta con un estimado del daño que se le generará a las más de 21.000 empresas -de las cuales representan el 5.2% de las empresas activas de Bogotá a diciembre de 2021-<sup>13</sup> que se encuentran georreferenciadas y caracterizadas en el perímetro de la carrera séptima, como se destaca en el siguiente gráfico:



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano IDU y Registro Mercantil, corte enero – diciembre de 2021. Cámara de Comercio de Bogotá.

<sup>13</sup> Intervención de la Dra. Ana María Henao González, de la Dirección de Gestión Pública y Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá, en sesión plenaria extraordinaria del Concejo de Bogotá. 18 de abril de 2023.

Así lo destaca la Dirección de Gestión Pública y Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá, que en sesión plenaria extraordinaria del Concejo de Bogotá del 18 de abril de 2023, precisó las preocupaciones del sector empresarial con ocasión de la pacificación de los carriles mixtos en el sentido norte – sur:

- a) *“No tiene en consideración el diseño estructural para el abastecimiento, bahías de carga, zonas de intercambio, ni implementación de los pilotos realizados en la ciudad, entre otros aspectos relacionados con la carga y logística.*
- b) *No se atiende la demanda de tránsito actual y futuro por el corredor (POT mezcla de usos y primeros pisos activos), por el contrario, pretende que sea atendida por otras vías como la circunvalar, carrera 9 y 11, aumentando la congestión y tiempos de viaje por las vías alternas. Lo anterior, conlleva a mayores recorridos y costos de operación de camiones de abastecimiento, pero también para las rutas escolares.*
- c) *No se presentan opciones de mejora para la conexión regional con los municipios de la Calera, Sopó y Guasca cuyos habitantes ingresan tanto en servicio público como en transporte mixto.*
- d) *El futuro de las empresas localizadas en el corredor por experiencias negativas con proyectos de peatonalización, intersecciones a desnivel y espacio público, quienes durante los procesos de construcción anteriores han sufrido fuertes crisis económicas. Se requiere de una especial planeación, ingeniería de detalle y la implementación de estrategias para disminuir los riesgos de demoras en las gestiones prediales, trámites de permisos y licencias con entidades de servicios públicos, interferencias de servicios públicos, controversias contractuales, incluso considerar medidas en caso de encontrar hallazgos arqueológicos.*
- e) *El diseño de una gran cantidad de giros complejos y diseños geométricos atípicos por no contar con una pacificación continua, lo cual aumentan el riesgo de futuros ajustes a diseño durante la construcción para garantizar los accesos a predios. Así mismo, se generan largos recorridos para lograr llegar al destino.*
- f) *La falta de claridad de los Planes de Manejo de Tráfico - PMT, por lo tanto se desconoce la forma y tiempo que tardaran los empleados para llegar a las empresas.*
- g) *Se presentará una afectación doble a la circulación del tránsito mixto, porque tanto la carrera séptima como el perfil diseñado de la primera línea del Metro de Bogotá reduce de dos carriles por sentido a uno el tráfico mixto por Av. Caracas.*

- h) La logística, el acceso de los vehículos de carga y las zonas de cargue y descargue de mercancía hoteles y comercios ubicados en las medias manzanas, es decir, aquellos que están distanciados de las bocacalles.*
- i) El acceso de los pacientes con movilidad reducida, vehículos de urgencias y camiones para el abastecimiento de insumos médicos. Lo anterior, principalmente durante la obra. Esto debido a que el Plan de Manejo de Tránsito específico se presentará a los ciudadanos hasta la etapa de construcción.*
- j) Los propietarios de las estaciones de servicio de suministro combustibles plantearon la grave afectación a la que están expuestos con el proyecto, debido a la cancelación de los carriles mixtos en el sentido norte - sur desde la Calle 93 A - Calle 32, lo cual generará un cambio en la vocación económica y el valor de los predios.*
- k) En caso de emergencia preocupa como los vehículos de emergencia podrían pasar o circular del carril BRT al carril de servicio propuesto en el costado occidental.*
- l) Seguridad, gobernanza y sostenibilidad del espacio público de la zona peatonalizada.”<sup>14</sup>*

30. En el estudio de tránsito elaborado por la Secretaría Distrital de Movilidad<sup>15</sup>, se concluye que el escenario que cuenta con los mejores indicadores de desempeño es aquel en el que **i)** Se mantengan dos carriles por sentido Sur-Norte sobre la Av. Carrera 7 y un carril de servicio sentido Norte- Sur; **ii)** Se cambie de sentido de circulación la Av. Carrera 15 entre la Av. Calle 100 y la Av. Calle 72 a sentido Norte-Sur; y **iii)** Se cambie de sentido de circulación la Av. Carrera 5 entre la Av. Calle 19 y el parque Nacional a sentido Sur-Norte.

31. Teniendo en consideración que el corredor de la Carrera 11 termina en la Calle 64 y el corredor de la Carrera 15 termina su recorrido en la Calle 72, la totalidad del flujo del tráfico mixto en el sentido Norte-Sur será absorbido por vías que ya se encuentran colapsadas, esto es la Carrera 13 y la Avenida Circunvalar, lo que se traduce en 5 carriles (3 carriles de la Carrera 13 y 2 de la Circunvalar) para recibir la totalidad de vehículos que actualmente utilizan la Carrera Séptima no solo como alternativa para movilizarse hacia el centro de la ciudad, sino para atender la demanda de las **3.589 unidades de propiedad horizontal** que hay sobre la Carrera Séptima, en donde **2.171 unidades son residenciales, 615 oficinas y consultorios y 257 unidades de comercio**<sup>16</sup>:

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> Secretaría Distrital de Movilidad. Componente de Tránsito de la Factibilidad Estratégica para el Corredor Verde de la Av. Carrera 7. 2021. Página 339.

<sup>16</sup> Intervención del Dr. Iván Casas, Personero Delegado para los Sectores Movilidad y Planeación de la Personería de Bogotá. Sesión plenaria extraordinaria del Concejo de Bogotá. 19 de abril de 2023.

#### 4. Atención de inconformidades ciudadanas sobre los estudios y diseños del tramo 2.



Calles 93A y 32A

No ha sido clara la estrategia para garantizar acceso y facilidades de transporte para vecinos del bordo occidental.

3.589 unidades de propiedad horizontal, 2.171 unidades residenciales, 615 oficinas y consultorios, 257 unidades de comercio.

GUARDIANES de tus DERECHOS  
Personería de Bogotá, D. C.

Fuente: Personería Delegada para los Sectores Movilidad y Planeación de la Personería de Bogotá. Sesión plenaria extraordinaria del Concejo de Bogotá. 19 de abril de 2023.

32. Las conclusiones presentadas por la Secretaría Distrital de Movilidad en el estudio de tránsito que reposa en el documento denominado “Componente de Tránsito de la Factibilidad Estratégica para el Corredor Verde de la Av. Carrera 7”, sobre el cual se sustenta el proyecto de construcción, se encuentran condicionadas a revisiones, análisis y evaluaciones posteriores, lo que implica que no se cuenta con una certeza sobre la efectividad del estudio de tránsito propuesto para el Corredor Verde de la Carrera Séptima:

#### **“Área Parque Nacional:**

*(...) Como conclusión del área modelada del Parque Nacional se observan 2 tipos de afectaciones y condiciones críticas que **deben ser revisadas a detalle en las fases posteriores al presente estudio: Museo Nacional y Glorieta Parque Nacional.***

*En la primera de estas, se observa que, dados los cambios en la Av. Carrera 7 entre calles 32 a 39, existe un aumento en el uso de vías locales como la carrera 6 y la calle 27 en el entorno al Planetario Distrital y la Plaza de Toros. Estas condiciones de alta saturación de flujo vehicular sobre vías locales pueden afectar negativamente el entorno urbanístico y social de la zona, motivo por el cual es necesaria su evaluación y armonización con las condiciones de entorno en fases posteriores.*

*Respecto a la Glorieta del Parque Nacional, se evidencia el alto grado de afectación en las vías al interior del parque (Calle 39, Carrera 5 y Calle 36). Esto debido a la inexistencia o pérdida de la continuidad de la calzada de vehículos mixtos sentidos Sur- Norte, frente al Parque Nacional y los sobrecorridos que los vehículos deben hacer dada la pérdida de esta conexión. Esta condición deberá analizarse a detalle en las fases posteriores con el fin de*

***solucionar dicha problemática y a su vez armonizar las diferentes medidas propuestas con el PEMP del Parque Nacional.***

***Área Av. Calle 85:***

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

***Área Av. Calle 92 a Calle 102:***

***(...) Sin embargo, para esta intersección en especial, en fases posteriores, es necesaria la evaluación de estas alternativas con variables exógenas a la visual del tráfico vehicular tales como: afectaciones prediales, tiempos de ejecución, costos de implementación y mantenimiento, así como impactos urbanos y ambientales.***

***“Consideraciones generales:***

***Los alcances previstos y desarrollados en el presente documento respecto al diagnóstico físico del corredor Av. Carrera 7 desde la Calle 33 a la Calle 200, se enfocaron en el corredor vial y no en su área de influencia directa, motivo por el cual las siguientes fases de estudios y diseño, deberán adelantar las acciones, levantamientos y análisis respectivos en las vías adyacentes e inmersas en dicha área de influencia directa, partiendo de lo desarrollado en el actual documento o posteriores, así como en información primaria y secundaria.***

***(...) Los análisis de modelación macroscópica, mesoscópica y microscópica se desarrollaron para la hora de máxima demanda establecida para el proyecto, la cual corresponde con la hora de máxima demanda de la ciudad: entre las 06:30 y 07:30. Sin embargo, algunas intersecciones y áreas deberán revisarse dependiendo de la hora de máxima demanda específica por intersección, caso tal, algunos comportamientos pendulares presentados en intersecciones tales como la calle 85 con Av. Carrera 7, en la cual se evidencian comportamientos críticos en horarios tarde y nocturno diferentes a la evaluación presentada en el actual documento.***

***Se aclara que, para las intersecciones viales de mayor impacto, tales como la calle 85, Av. Calle 92 y Av. Calle 94, en fases posteriores es necesaria la evaluación de estas alternativas mediante variables exógenas a la visual del tráfico vehicular tales como: afectaciones prediales, tiempos de ejecución, costos de implementación y mantenimiento, así como impactos urbanos y ambientales, ya que de estas dependerá la adecuada elección de la mejor alternativa en términos urbanos y de movilidad.***

***(...) Es necesario que en próximas etapas del proyecto se revisen a detalle las áreas de modelación contempladas en el presente informe, y de ser necesario sean redefinidas de acuerdo con las necesidades del tránsito y seguridad vial evidenciadas en el desarrollo de la fase de estudios y diseños, incluyendo como mínimo los análisis respectivos de las trayectorias vehiculares, peatonales y de ciclistas, así como la accesibilidad de las zonas circundantes a la Av. Carrera 7 y/o vías de soporte, con el fin de***

*determinar la necesidad de re-diseñar los diferentes sistemas y dispositivos de operación del tráfico como lo son: semaforización y señalización, entre otros. (...)*<sup>17</sup>  
(Negrillas fuera de texto).

33. La Administración Distrital ha incurrido en una absoluta falta de planeación en la decisión de eliminar el carril de tráfico mixto en el sentido norte-sur en sector comprendido entre la calle 92 y la calle 32, muestra de ello son las contradicciones en la información brindada sobre la necesidad de adecuar la Avenida Circunvalar y de ampliar y/o reperfilear la calzada para tráfico mixto de la Carrera 11, siendo estas las únicas alternativas ineludibles de movilidad que permitan contrarrestar el impacto que implica la eliminación del tráfico mixto, así:

- La Alcaldesa de Bogotá Claudia López, reconoció como una necesidad ineludible la ampliación y/o perfilamiento de la Carrera 11 para el adecuado funcionamiento de la Carrera 11:

*“La diferencia es que de sur a norte nos cabe el espacio para dos carriles exclusivos para carros, en cambio de norte a sur, nos caben de la 200 a la 92, en la 92 bajan a la 11 o cogen la Circunvalar, por eso vamos a arreglar las dos vías alternas, son 3 obras por 1, es la nueva Circunvalar, la nueva séptima y la nueva 11, para poder hacer todo el corredor del oriente.*

*(...) por eso lo primero que vamos a hacer es justamente arreglar la 11, porque por ahí habrá un desvío de la obra, lo segundo que vamos a hacer es el puente de la 92, para que la gente pueda tomar la circunvalar mientras hacemos el resto de la séptima y luego si empezamos la séptima propiamente por tramos.”*<sup>18</sup>  
(Negrillas fuera de texto).

- En relación con la necesidad de adelantar obras en las vías alternas, el IDU ha ratificado su obligatoriedad a lo largo de todo proceso precontractual:

*“Se requiere que se hagan intervenciones en vías aledañas que les permitan asumir la carga adicional de vehículos, estas obras se conocen como las obras de adecuación de desvíos”*<sup>19</sup>  
(Negrillas fuera de texto).

- Incluso, en la información brindada por el Dr. Iván Casas, Personero Delegado de Movilidad y Planeación de la Personería de Bogotá, en ejercicio del Control

---

<sup>17</sup> Componente de Tránsito de la Factibilidad Estratégica para el Corredor Verde de la Av. Carrera 7. Secretaría Distrital de Movilidad. Enero 2021. Págs. 339 – 346.

<sup>18</sup> Claudia López, 2023. 15 de marzo de 2023. NotiCentro CM&: <https://youtu.be/AU1BoUBODgs?si=XY-Lu6vS7LJkGAB>

<sup>19</sup> Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. Proposición 218.

Preventivo, reafirma la necesidad de que los estudios y diseños en la carrera 11 estén terminados antes de la apertura de la licitación, así:

*Pregunta: “¿Sin esos estudios que usted acaba de mencionar no se puede abrir la licitación?”*

*Respuesta del Personero Delegado: “Claro, deberían estar incorporados en la licitación, porque no lo van a abrir como un proceso aparte sino lo van a incorporar este tramo dentro del grupo en el que se va a adjudicar el corredor de la carrera séptima, entonces deben incorporarle los recursos, tener listos los diseños para poderlo contratar, por eso decimos que hacemos un llamado nuestra preocupación es respecto a la maduración de estos diseños para los cuales no ha habido el suficiente tiempo y además tampoco la socialización con la comunidad.”<sup>20</sup>*

*(Negrillas fuera de texto).*

- En el estudio de tránsito elaborado por la Secretaría Distrital de Movilidad, se estableció la necesidad de adelantar los proyectos estratégicos complementarias en el área de influencia como una acción de mitigación al daño a generarse con ocasión de la eliminación del tráfico mixto en el sentido norte-sur.

*“Proyectos complementarios.*

*En el área de influencia se encuentran importantes proyectos estratégicos en materia de movilidad que deben ser tenidos en cuenta para la armonización de las acciones de mitigación que se deben desarrollar, de tal manera que ninguno de ellos esté en contravía de las acciones que brinden conectividad, continuidad, seguridad y concepción de la ciudad como una pieza urbana no segregada.*

*Para cumplir con esta condición, en el anexo 9 se encuentra la georreferenciación de los proyectos que se van a realizar y los alcances de ellos. Es necesario que en el diseño definitivo se tengan en cuenta todas las acciones que desde la entidad se desarrollen en el mediano plazo en el área de influencia.”<sup>21</sup>*

*(Negrillas fuera de texto).*

- De manera sorpresiva, la Administración Distrital resolvió descartar la obra sobre la carrera 11 y no incluirla en los prepliegos de la licitación, argumentando que la obra ya no era necesaria dado que el tráfico mixto en el sentido norte-sur

---

<sup>20</sup> Intervención del Dr. Iván Casas, Personero Delegado para los Sectores Movilidad y Planeación de la Personería de Bogotá. Sesión plenaria extraordinaria del Concejo de Bogotá del 19 de abril de 2023. <https://www.youtube.com/live/723hucd22kg?si=tTEJ-hsVoTcnG3Ob>

<sup>21</sup> Secretaría Distrital de Movilidad. Componente de Tránsito de la Factibilidad Estratégica para el Corredor Verde de la Av. Carrera 7. 2021. Página 336.

podría desviarse por la Carrera 5, la Avenida Circunvalar y la Carrera 11 en el estado en el que se encuentran.

- Pese a que la ampliación y/o perfilamiento de la carrera 11 se estableció como una condición *sine qua non* para adelantar las obras de la carrera séptima, el IDU resolvió abrir el proceso licitatorio del Corredor Verde sin contar con los componentes básicos que conforman los estudios de la obra en la Carrera 11.
- La única explicación que se encuentra para descartar la obra de la Carrera 11 se centra en que el proyecto no llegó a su etapa de maduración y pese a ello la Administración Distrital optó dar continuidad al proyecto de la carrera 7ma sin previamente contar con los estudios de las vías alternas, que según las tesis presentadas por el IDU, eran necesarias para absorber el impacto en la movilidad del tráfico mixto sentido sur-norte.

34. En todo caso, la solución planteada por la Administración Distrital tampoco respondía a la magnitud del problema de movilidad que se generará con la eliminación del tráfico mixto en el sentido norte-sur, pues la ampliación y/o reperfilamiento de la carrera 11 se limitaba al tramo comprendido entre la Calle 100 y la Calle 82, es decir desde la Calle 82 hacia el sur no iba a haber intervención.

35. Mas allá del fundamento de la necesidad de ampliar la carrera 11, se encuentra que esta obra impactaría negativamente la estructura ambiental de un corredor verde que ya existe en el eje oriental de la ciudad, lo que se traduce en una abierta contradicción a los principios orientadores y postulados que orientaron la construcción del corredor verde de la carrera séptima, pues mientras construye la nueva Carrera Séptima se destruye la estructura arbórea de la Carrera 11.

36. La Administración Distrital no ha proporcionado información detallada sobre la identificación de las condiciones del suelo en el proyecto urbanístico que permitan conocer con suficiencia los parámetros geotécnicos del suelo de cimentación y analizar la caracterización geomecánica de los estratos de cimentación presentes en los sitios de intersección elevada, como lo es el grado de fracturamiento, taludes en roca, niveles freáticos, cargas externas, remoción en masa, presencia de fisuras de tracción en la corona de las laderas, entre otros.

37. La Administración Distrital no cuenta con un estudio sobre la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia, desastres naturales, servicios de ayuda y evacuación de áreas afectadas, al aumentar los tiempos de llegada ante situaciones críticas dada la eliminación de los carriles de tráfico mixto. En el abecé del proyecto, la explicación que brinda la administración se limita a unos trabajos con expertos y gremios.

9. ¿Prevén algún impacto a la gestión de emergencias o a la logística de carga del corredor, especialmente en los tramos más restringidos?

*“No, se ha trabajado con los gremios y expertos encargados tanto de la atención de emergencias como de logística de carga, para no impactar de ninguna manera sus procesos y servicios. Se asegura y garantiza la prestación de éstos sobre todo el corredor.”*  
(Negrillas fuera de texto).

38. El valor estimado del proyecto no incluye la gestión predial, ni los costos de la adecuación de la Avenida Circunvalar, ni el valor de la ampliación y/o reperfilamiento de la Carrera 11, obras que según la misma Administración Distrital son esenciales para el correcto desarrollo del Corredor Verde, por lo que a la fecha se desconoce el valor final del proyecto, lo que se configura en una abierta violación al Principio de Planeación.
39. El IDU plantea construir una obra de infraestructura sin contar con la disponibilidad del terreno donde va a ser levantada y la omisión de tales deberes comprometen la responsabilidad patrimonial de la Administración Distrital en el evento de causar un daño antijurídico al contratista, pues resulta evidente que los perjuicios que pueda sufrir derivados del mayor tiempo que debió permanecer en la obra son imputables en su mayoría a la conducta de la entidad contratante.

De ello da cuenta el informe emitido por la Subdirección General Jurídica del IDU mediante radicado 202320501173211 del 10 de julio de 2023, en el que se presenta el estado general del proceso de adquisición predial con corte a junio 2023:



Radicado IDU 202320501173211 del 10 de julio de 2023

Esta modalidad de contratación ha sido calificada por la personería de Bogotá como un instrumento de gestión contractual que expone a la ciudad a serios riesgos en la ejecución del contrato, como es el caso de las obras que se adelantan sobre la Avenida 68 y la Ciudad de Cali:

*“En seguimiento realizado a la ejecución de los contratos de los 9 grupos en los que está dividida la construcción de la Troncal Av. 68 y los 4 frentes de obra de la Av. Ciudad de Cali, se identificaron **serios retrasos ocasionados por demoras en la adquisición de predios, problemas de coordinación entre el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- y las empresas de servicios públicos**, para avanzar en el traslado de redes y demoras de la Secretaría Distrital de Movilidad en la aprobación de los planes de manejo de tráfico.*

(...)

*Los problemas en la adquisición predial han generado graves retrasos en las obras, pues no se han puesto a disposición de los ejecutores franjas continuas para la intervención de vías, tanto de uso mixto como exclusivas para los buses del sistema, andenes y ciclorrutas, obligando a estos consorcios a realizar avances parciales y fraccionados en pequeños tramos de obra”<sup>22</sup>*

*(Negrillas fuera del texto)*

40. El IDU no cuenta con los estudios sobre la aptitud física y material por parte de la autoridad ambiental sobre de los predios que presentan condiciones atípicas como son las 5 estaciones de servicio ubicadas entre las Calles 26 y 99, y los predios catalogados como BIC (Bienes de Interés Cultural).
41. La falta de planeación en la gestión predial también ha tenido un efecto negativo sobre la adquisición de bienes fiscales, toda vez que la Ley 1682 de 2013, en la que se establece la obligación para las entidades públicas de ceder a título oneroso o como aporte los predios necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, aún no se encuentra reglamentada, y por tanto, puede no ser aplicada de forma inmediata.
42. El IDU sustenta el carácter impositivo de la inversión del proyecto denominado Corredor de la Carrera Séptima, bajo el argumento de que el Distrito se obligó con el Gobierno Nacional a desarrollar una solución de transporte público masivo sobre la Carrera Séptima y que este hace parte de una contrapartida para obtener la cofinanciación del 70 por ciento de la Primera Línea del Metro de Bogotá dentro del acuerdo de cofinanciación establecidos por el **CONPES 3945 de 2018**:

---

<sup>22</sup> <https://www.personeriabogota.gov.co/sala-de-prensa/notas-de-prensa/item/1160-graves-retrasos-en-troncales-de-transmilenio-de-la-av-68-y-ciudad-de-cali-advierte-personeria-de-bogota>

*“Se determina el Corredor de la Carrera Séptima como un corredor complementario de transporte público a la PLMB dentro del compromiso de contrapartida del Distrito en la cofinanciación del proyecto de la Primera Línea del Metro de Bogotá.”<sup>23</sup>*

#### Partidas y Contrapartidas del Distrito y la Nación

Proyecto	Nación	Distrito Capital	Total
PLMB	\$15.143.344	\$7.187.644	\$22.330.988
Troncales Alimentadoras Av 68 y Av. Ciudad de Cali	\$4.019.614	\$665.484	\$4.685.098
Carrera 7a y Av. Caracas Sur	-	\$2.553.376	\$2.553.376
Total aportes	\$19.162.958	\$10.406.504	\$29.569.462
<b>% participación por agente/total aportes</b>	<b>64,8%</b>	<b>35,2%</b>	<b>100%</b>

No obstante, el citado acuerdo no implica que se tenga que hacer tal cual como se encuentra formulada en las licitaciones actuales y bajo los parámetros técnicos específicos del Corredor Verde de la Carrera Séptima, sino que la administración podrá estructurar el proyecto en los términos que considere, pues dada su autonomía territorial, es potestad del Distrito Capital adoptar la solución de transporte público, lo que permite explorar otras alternativas de movilidad, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de ley de infraestructura y de financiación de los proyectos de transporte.

43. Con la entrada en operación de la **Primera Línea del Metro de Bogotá - PLMB** así como del **Corredor Férreo del Norte - CFN**, la demanda de transporte público de la carrera séptima se reduce a 4.300 pasajeros hora sentido (Tramo comprendido entre las Calles 100 y 200) y a 6.000 pasajeros hora/sentido (Tramo comprendido entre las Calles 32 y 100), por lo que en consecuencia resultaría innecesario construir una troncal de TransMilenio que se encuentra diseñada para movilizar 20.000 pasajeros hora/sentido.

Así lo presenta la Secretaría Distrital de Movilidad en el estudio de tránsito que reposa en el documento denominado “Componente de Tránsito de la Factibilidad Estratégica para el Corredor Verde de la Av. Carrera 7”, en el que se evidencia la distribución de flujos de viajes en cada corredor de pasajero por hora/sentido:

<sup>23</sup> Estudios previos de la Licitación Pública No. IDU-LP-DG-005-2023. Página 11.

Corredor	2030			
	E4	E8	E9	E10
	Canasta Metro + CFN + Ext. PLMB Cl. 100	E4 sin CFN ni Ext. Metro + K7 BDCE	E4 sin CFN ni Ext. Metro + K7 Tranvia	E4 sin CFN ni Ext. Metro + K7 BRT
Av. Caracas.	40,500	41,700	46,200	39,700
Av NQS.	21,900	25,900	28,100	24,800
Autopista Norte	31,500	44,400	44,300	39,600
Av. Americas.	15,600	16,800	18,400	17,500
Carrera 9 CFN	23,600			
Carrera 10	14,900	16,200	15,200	16,000
Carrera 7 (32-100)	6,000	10,000	7,600	12,500
Carrera 7 (100-200)	4,300	11,400	11,200	14,500
Av 68.	23,700	24,100	24,200	23,100
Metro	43,500	35,900	36,600	34,800

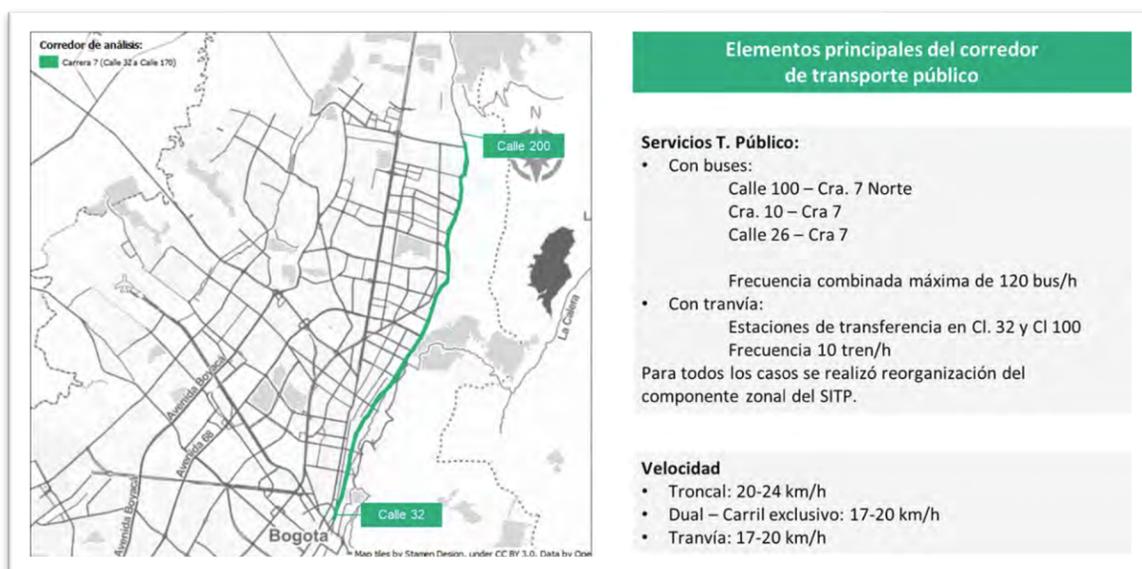
Distribución de flujos de viajes (volumen máximo encada corredor – pax/h/sentido) de transporte público en hora pico de la mañana de un día hábil típico de 2030 Esc. de alternativas K7. Fuente SDM

Corredor	2030			
	E4	E5	E6	E7
	Canasta Metro + CFN + Ext. PLMB Cl. 100	E4 + K7 Alt. BDCE	E4 + K7 Tranvia	E4 + K7 BRT
Av. Caracas.	40,500	38,400	42,400	37,500
Av NQS.	21,900	20,600	22,300	20,100
Autopista Norte	31,500	31,800	31,900	31,200
Av. Americas.	15,600	14,500	15,700	15,300
Carrera 9 CFN	23,600	21,500	22,000	19,600
Carrera 10	14,900	16,000	15,000	15,800
Carrera 7 (32-100)	6,000	7,600	5,300	10,500
Carrera 7 (100-200)	4,300	4,300	4,300	6,900
Av 68.	23,700	24,300	24,000	23,200
Metro	43,500	41,800	43,300	40,700

Distribución de flujos de viajes (volumen máximo encada corredor – pax/h/sentido) de transporte público en hora pico de la mañana de un día hábil típico de 2030 Esc. de alternativas K7. Fuente SDM

Corredor	2019	2030			
	E0	E1	E2	E3	E4
	Actual	Tendencial 2030	E1 + Canasta Metro	E2 + CFN	E3 + Ext. PLMB Cl. 100
Av. Caracas.	46,300	52,000	45,900	43,100	40,500
Av NQS.	47,600	52,100	27,900	26,300	21,900
Autopista Norte	39,700	44,000	45,400	31,800	31,500
Av. Americas.	36,400	44,100	18,400	17,200	15,600
Carrera 9 CFN				23,400	23,600
Carrera 10	13,600	14,800	15,000	15,100	14,900
Carrera 7 (32-100)	8,600	8,900	7,300	7,000	6,000
Carrera 7 (100-200)	6,900	6,400	11,100	5,300	4,300
Av 68.	13,100	16,000	24,000	25,400	23,700
Metro			36,400	35,500	43,500

Distribución de flujos de viajes (volumen máximo encada corredor - pax/h/sentido) de transporte público en hora pico de la mañana de un día hábil típico de 2030 Esc. de alternativas K7. Fuente SDM



Supuestos de modelación para alternativas Carrera 7. Fuente: SDM

44. El hecho que antecede se predica de la poca distancia que existe entre la Carrera Séptima y la **Troncal de Transmilenio de la Avenida Caracas**, así como de la Carrera Séptima respecto de la futuras **Primera Línea del Metro de Bogotá - PLMB** y del **Corredor Férreo del Norte - CFN**, tal y como se ilustra en la siguiente gráfica:



Proyectos de infraestructura vial y de transporte corte temporal 2030. Fuente: SDM

45. Uno de los puntos centrales que presenta la Administración Distrital para promocionar la implementación de buses BRT en el Corredor Verde de la Carrera Séptima radica en la presunta reducción en los tiempos de viaje para el tramo comprendido entre la Calle 200 y la Calle 32 en un 50%, esto es de 90 minutos a 44 minutos. Así se presenta el abecé del proyecto:

*“19.¿Cambian los tiempos de viaje para los vehículos por este corredor?”*

*El objetivo del proyecto es mejorar la movilidad y los tiempos para todos los usuarios y modos de transporte. Actualmente, en hora pico, un viaje en transporte público desde la calle 200 hasta la calle 32 toma 90 minutos y en transporte privado (carros) toma 80 minutos. Con el proyecto el mismo viaje en transporte público tomará 44 minutos y en vehículo particular 60 minutos.”*

No obstante, esta modelación no resulta del todo clara, pues al efectuar una proyección de la velocidad constante de los buses BRT de 50 km/h, sumado a los tiempos de espera de 2 minutos que implican las paradas por estación (23 estaciones contempladas para la troncal del corredor verde) y las intersecciones viales (45 intersecciones viales requeridas para el cruce peatonal y vehicular) nos da un resultado de tiempo de viaje que supera incluso los 136 minutos, así:

- Calcular el tiempo para recorrer los 22 kilómetros a 50 km/h:

$$\text{Tiempo} = \text{Distancia} / \text{Velocidad}$$

$$\text{Tiempo} = 22 \text{ km} / 50 \text{ km/h} = 0.44 \text{ horas}$$

- Convertir el tiempo a minutos:

$$0.44 \text{ horas} * 60 \text{ minutos/hora} = 26.4 \text{ minutos}$$

- Calcular el tiempo total de paradas:

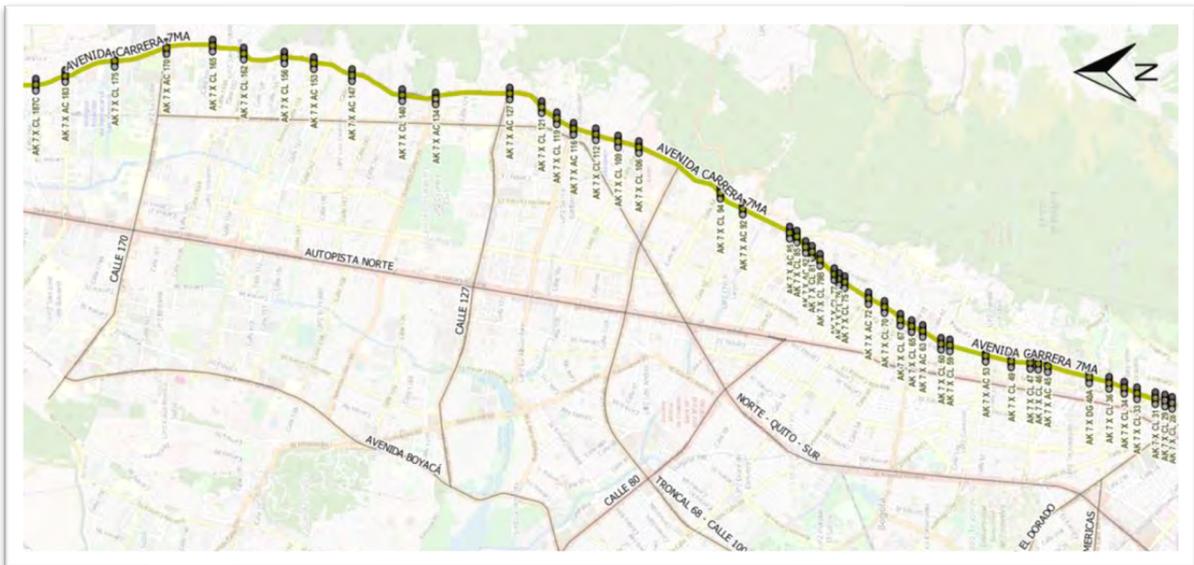
$$68 \text{ paradas} * 2 \text{ minutos/parada} = 136 \text{ minutos}$$

- Sumar el tiempo de viaje y el tiempo de las paradas:

$$26.4 \text{ minutos (tiempo de viaje)} + 136 \text{ minutos (tiempo de paradas)} = 162.4 \text{ minutos}$$

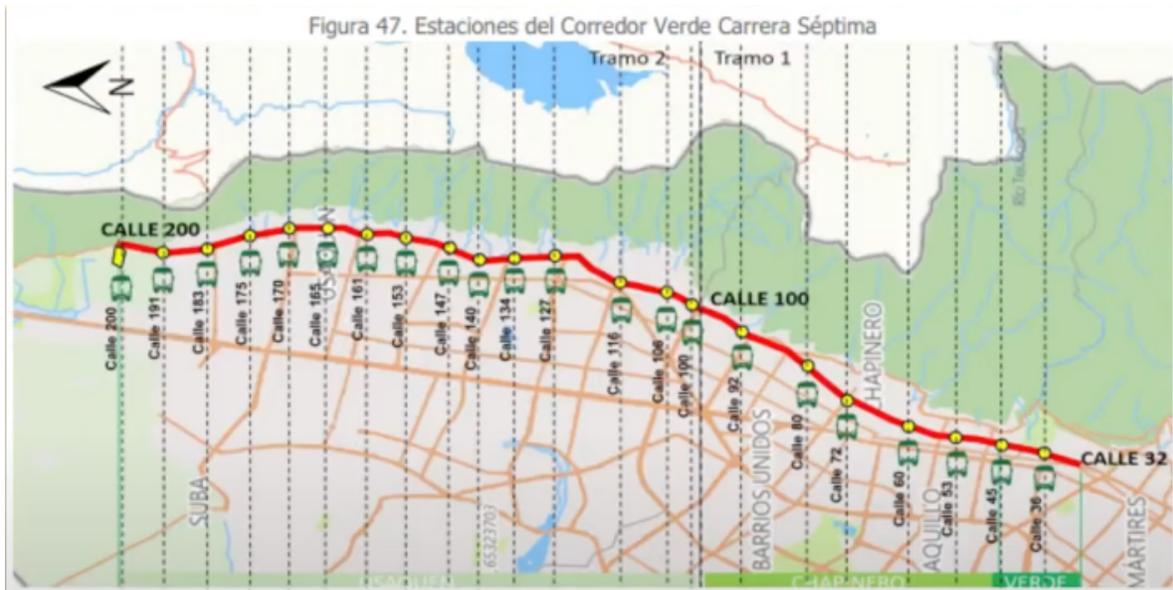
Por lo tanto, el bus tardaría aproximadamente 160.4 minutos en recorrer 22 kilómetros a una velocidad constante de 50 km/h y efectuando 67 paradas de 2 minutos cada una.

Este análisis no incluye la reducción de la velocidad de los buses BRT que implica el sistema de frenado en cada parada tanto en estaciones como en intersecciones viales, sino se realiza a una velocidad constante de 50 km/h.



Intersecciones semaforizadas - Av. Carrera 7 entre calle 33 y calle 201. Fuente: SDM.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Secretaría Distrital de Movilidad. Componente de Tránsito de la Factibilidad Estratégica para el Corredor Verde de la Av. Carrera 7. 2021. Página 121.



Estaciones contempladas para el Corredor Verde de la Av. Carrera 7. Fuente: SDM.<sup>25</sup>

46. Para lograr cumplir con la proyección de la Administración Distrital y reducir los tiempos de viaje en un 50%, esto es de 90 minutos a 44 minutos, se requeriría disminuir en menos de la mitad las paradas por estación, lo que generaría la absoluta ineficiencia del servicio.

### III. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ACCIÓN POPULAR

En relación con la moralidad administrativa<sup>26</sup>, resulta claro que la Administración Distrital no ha actuado bajo los parámetros objetivos de “absoluta pulcritud y honestidad”<sup>27</sup> que se espera de quienes manejan los recursos públicos de la ciudad.

De ello da cuenta el incumplimiento a los compromisos asumidos por la Administración Distrital no solo en el transcurrir de la campaña electoral transcurrida en el año 2019, sino además en contra de la Política Pública en materia de infraestructura, movilidad y transporte sustentada normativamente en el Artículo 105 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 - Plan de Desarrollo Distrital 2020 - 2024, en el que se establece que “(...) En ningún caso el corredor verde incluirá una troncal de transporte masivo como la que se planteó en el proyecto diseñado por el Instituto de Desarrollo Urbano durante 2017 y 2018.”

Esta condición normativa, descartaría cualquier posibilidad de implementar un sistema de transporte con las especificaciones técnicas de la infraestructura para TransMilenio, como lo

<sup>25</sup> Secretaría Distrital de Movilidad. Componente de Tránsito de la Factibilidad Estratégica para el Corredor Verde de la Av. Carrera 7. 2021. Página 121.

<sup>26</sup> Las Acciones Populares y de Grupo frente a las Acciones Colectivas. GUAYACÁN O. JUAN CARLOS. 2015. Pág. 147.

<sup>27</sup> Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-046 de 1994.

es la infraestructura requerida, localización, tipología de estaciones, instalación de taquillas de pago, validación de tiquetes, retornos y conexiones operacionales entre otros.

No obstante, la construcción del Corredor Verde, se estructura en una troncal pesada de buses BRT, carriles centrales exclusivos con sobrepaso para buses biarticulados y estaciones con las mismas características modales de infraestructura establecidas por el proyecto diseñado por el Instituto de Desarrollo Urbano durante 2017 y 2018, lo que se configura en una transgresión del artículo 105 del Plan de Desarrollo 2020-2024.

Teniendo en consideración la tesis mayormente aceptada por la jurisprudencia, consistente en que la Moralidad Administrativa es un principio que permite adelantar un juicio práctico que se concreta en la honestidad que debe regir en el proceder de los funcionarios públicos, es suficientemente claro que la Administración Distrital ha violado este interés interés colectivo.

Muestra de ello es la interpretación conveniente que le otorga la Administración al artículo artículo 105 del Plan de Desarrollo 2020-2024, invadiendo el contenido de las palabras allí depositadas, contaminando su sentido lógico, despojándolas de su sentido común, natural y obvio, y extrayendo interpretaciones opuestas que en nada se relaciona con su verdadero espíritu.

Lo anterior, pese a que en su propio Programa de Gobierno y a que en el Proyecto de Acuerdo Plan Distrital de Desarrollo se proponía un sistema de transporte público cuyo eje estructurador se centraría en las vías férreas<sup>28</sup> y en el que se daría continuidad a los viajes propios del corredor<sup>29</sup>, lo que implicaba darle continuidad al tráfico mixto en los dos sentidos.

Sumado a ello, el proceder de la Administración Distrital debía estar regido por la condición impuesta por el Concejo de Bogotá, quienes votaron positivamente bajo la condición de que no se realizaría una troncal de Transmilenio por la Carrera Séptima por lo que su desconocimiento se configura en una abierta lesión al principio de moralidad administrativa.

La Moralidad Administrativa además de estar íntimamente ligada a los parámetros objetivos de absoluta pulcritud y honestidad, también encuentra relación inmediata con los Principios de la Contratación Estatal, como lo es el Principio de Planeación, mandato de optimización que ha sido abiertamente desconocido por parte de esta administración.

De la lectura de los hechos, resulta evidente que el IDU resolvió ordenar la apertura a las licitaciones para la construcción del proyecto Corredor Verde Carrera Séptima, sin contar

---

<sup>28</sup> Programa de Gobierno Claudia Alcaldesa 2020-2023. Pág. 39.

<sup>29</sup> Acta 043 del 26 de mayo de 2020. Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Pág. 95.

previamente con los elementos mínimos que le permitieran asegurar los aspectos exigidos por la jurisprudencia contencioso administrativa como requisitos mínimos para adelantar su celebración:

*“La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente (Sentencia del 31 de agosto de 2006, exp. 14.287), que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos aspectos relevantes:*

- a) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato;*
- b) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia de la alternativa escogida;*
- c) Las calidades, especificaciones y demás características que puedan o deban reunir las obras cuya contratación se haya determinado necesaria, lo cual según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.;*
- d) Los costos, valores, y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende o requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto;*
- e) Los trámites, autorizaciones y aprobaciones que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse previamente para llevar a cabo la ejecución del contrato. (...)”*

Como se observa, el IDU no ha cumplido con ninguno de los requisitos antes anunciados, lo que se configura en una abierta lesión al Principio de Planeación, conducta que la Administración Distrital justifica bajo el argumento de que el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, les permite dar apertura al proceso de licitación sin contar con los productos de los estudios y diseños debidamente terminados en etapa de factibilidad.

Si bien es cierto, el IDU puede dar apertura al proceso de licitación con los estudios en etapa de factibilidad<sup>30</sup> y asignar al contratista la obligación de ejecutar los estudios y diseños definitivos, esta facultad se encuentra sometida a la obligación de tener previamente sus propios diseños, así lo ha establecido de manera uniforme la Jurisprudencia Contencioso Administrativa y la doctrina:

---

<sup>30</sup> Ley 1682 de 2013. Artículo 12. “Fase 2. Factibilidad. Es la fase en la cual se debe diseñar el proyecto y efectuar la evaluación económica final, mediante la simulación con el modelo aprobado por las entidades contratantes. Tiene por finalidad establecer si el proyecto es factible para su ejecución, considerando todos los aspectos relacionados con el mismo. **En esta fase se identifican las redes, infraestructuras y activos existentes, (...) que puedan impactar el proyecto, (...)** Desarrollados los estudios de factibilidad del proyecto, podrá la entidad pública o el responsable del diseño si ya fue adjudicado el proyecto, continuar con la elaboración de los diseños definitivos. (...).”

## **“PRINCIPIO DE PLANEACIÓN**

*Otro aspecto importante a resaltar de este Estatuto de Contratación es el consagrado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y que fue modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, en donde se obliga a las entidades estatales, con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o la firma del contrato, según el caso, a elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones. Se establecía una excepción a esta regla cuando el objeto de la contratación fuera la construcción o fabricación con diseños de los proponentes. Pero es necesario aclarar que parte de la modificación que sufrió este artículo se encuentra justamente en el hecho de que a pesar que la entidad estatal contrate conjuntamente los diseños y la construcción, deberá tener previamente sus propios diseños para ordenar la apertura del proceso de selección.”<sup>31</sup>  
(Énfasis fuera de texto).*

Bajo este contexto y de conformidad con los hechos antes expuestos, resulta evidente el incumplimiento en que ha incurrido la Administración Distrital respecto del imperativo legal previsto en el artículo 84 del Decreto ley 222 de 1983, que exige que previamente debe contarse con los planos, proyectos y presupuestos necesarios, así como la adquisición de los terrenos necesarios para la obra, lo que se traduce en un escaso avance de los estudios y diseños fase III y que le impide a la entidad contar con un nivel de detalle sobre el alcance de las actividades de construcción de todos los componentes de la obra, incrementando las incertidumbres técnicas y reduciendo el nivel de certeza del presupuesto final, lo que aumenta el riesgo de eventuales sobrecostos y plazos durante la construcción.

De otra parte, con la decisión adoptada por la Administración Distrital consistente en eliminar el tráfico mixto en el sentido norte-sur, en sector comprendido entre la calle 92 y la calle 32, se trasgrede abiertamente el derecho a gozar del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público ubicados en el eje oriental de la ciudad de Bogotá.

En efecto, las vías como bienes de uso público son esenciales para el desarrollo socioeconómico y para la conectividad de una sociedad, por lo que su restricción al uso impacta desfavorablemente no sólo en la eficiencia y la productividad de la ciudad, sino además en el aumento significativo del tráfico en vías alternas, en el impacto económico para el comercio que se encuentra a lo largo del corredor, en la logística y la cadena de suministro de la ciudad, en la capacidad de respuesta de los servicios de emergencia al aumentar los tiempos de llegada a situaciones críticas, y especialmente, a los grupos vulnerables que dependen de vehículos privados o necesitan acceso rápido a servicios de salud y sociales.

---

<sup>31</sup> Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma de la Ley 80 DE 1993. MATA LLANA C. ERNESTO. 4ta Ed. 2019. Pág. 369.

Por todo lo anterior y teniendo en consideración que le corresponderá a los jueces determinar la presencia de hechos lesivos de derechos e intereses colectivos y que la sola violación de la legalidad implica la vulneración de un principio constitucional, deben declararse vulnerados los intereses colectivos antes relacionados.

#### IV. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

Con el propósito de ilustrar al despacho judicial sobre las razones que nos impiden solicitar anticipadamente la adopción de medidas tendientes a proteger el derecho o interés colectivo amenazado, es de vital importancia precisar que **el próximo 18 de septiembre se publicará el informe de presentación de las ofertas y se adelantará la audiencia de apertura del sobre 1**, lo que implica de suyo la generación de un riesgo inminente detrimento al patrimonio público, pues estos procesos precontractuales se adelantan sin los estudios y diseños necesarios para contratar las obras del Corredor Verde.

Este panorama implica que en el transcurrir del tiempo con el que cuenta la administración para dar respuesta a la solicitud de adopción de medidas necesarias para lograr la protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado, ya nos encontraríamos en un escenario de responsabilidad precontractual del estado.

Precisamente, a medida que evoluciona la etapa precontractual, surge una relación legal entre la Administración Distrital y los particulares interesados, lo que deriva en la generación de derechos y obligaciones, y por consiguiente en un escenario de responsabilidad precontractual que se estructura en 4 tipologías del daño principales –no las únicas-: **i)** La lesión del derecho a participar; **ii)** La lesión al derecho a ser evaluado; **iii)** La lesión al derecho a ser adjudicatario; y **iv)** La lesión al derecho a ser contratista.

Bajo este contexto y de conformidad con la tipología de daños decantados por la jurisprudencia contencioso administrativa, nos encontramos ante el primer evento de responsabilidad precontractual del estado como lo es la Lesión del Derecho a Participar, esto es, cuando una entidad pública expide el acto de apertura y una vez los particulares preparan su propuesta -lo que demanda inversiones en tiempo y en dinero-, la entidad pública suspende la licitación invocando razones de presupuesto o por inconveniencia.

En estos eventos, la jurisprudencia contencioso administrativa ha sido contundente en establecer que el daño es imputable a la entidad a título de falla del servicio originada en la violación del principio de planeación por el incumplimiento del contenido normativo que orienta el ejercicio de las sus funciones que le son propias.

Por consiguiente, es procedente la excepción de agotamiento del requisito de procedibilidad dado que nos enfrentamos a un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos invocados en los términos del inciso final del artículo 144 del C.P.A.C.A.:

***Artículo 144. Protección De Los Derechos E Intereses Colectivos.***

*Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

(...)

*Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. **Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.***

*(Negrilla fuera de texto).*

De otra parte, nos encontramos ante una situación fáctica excepcional que se caracteriza por las numerosas solicitudes elevadas por la sociedad civil organizada que le ha solicitado a la Administración Distrital desde diferentes escenarios -incluso de control político en el Concejo de Bogotá-, la suspensión de este proyecto urbanístico, peticiones que en su totalidad han sido desatendidas.

## V. MEDIDA CAUTELAR

Con el propósito de evitar la materialización de un perjuicio irremediable, se solicita a su H. Despacho la **SUSPENSIÓN INMEDIATA** de la aplicación y los efectos contenidos en las resoluciones **IDU-LP-DG-003-2023**, **IDU-LP-DG-004-2023** e **IDU-LP-DG-005-2023** para la construcción de la obra denominada Corredor Verde Carrera Séptima y **SE ORDENEN** las medidas que se consideren procedentes para proteger los derechos colectivos invocados y evitar que se trasgredan con los derechos constitucionales, que le otorgan a los bienes de uso público una serie de privilegios y garantías orientadas a materializar su vocación de destino al uso común.

La medida cautelar sustentada se fundamentada en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, que señala:

*“(…) 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;(…)*  
*(Énfasis fuera de texto)*

Lo anterior teniendo en consideración que no contamos con otro medio defensa judicial, por lo que se cumple a satisfacción con el principio de subsidiaridad, como resultado de la evidente vulneración de derechos colectivos generado por las accionadas.

## VI. PRETENSIONES PRINCIPALES:

**PRIMERA:** Se **DECLARE** la lesión de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa; al goce del espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso público; a la defensa del patrimonio público; y 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, previstos en los literales b), d), e) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, con ocasión de la **Resolución 3681 de 2023** por medio del cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-004-2023** (Tramo de la calle 24 hasta la calle 76), y de la **Resolución 3680 de 2023** por medio de la cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-005-2023** (Tramo de la calle 76 hasta la calle 99).

**SEGUNDA.** Se **ORDENE** la protección de los derechos colectivos invocados en razón a la vulneración por las acciones y omisiones en que ha incurrido la Alcaldía Mayor de Bogotá y del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU.

**TERCERA:** Se **ORDENE** la **REVOCATORIA** de la **Resolución 3681 de 2023** por medio del cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-004-2023** (Tramo de la calle 24 hasta la calle 76), así como de la **Resolución 3680 de 2023** por medio de la cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-005-2023** (Tramo de la calle 76 hasta la calle 99).

**CUARTA:** Que se **FIJE Y ORDENE** a las partes accionadas o a quien resulte responsable según las pruebas decretadas y practicadas, en cumplimiento del fallo que su Despacho

emita y dentro del plazo perentorio que para el efecto fije, al pago de los perjuicios causados por el daño a los derechos e intereses colectivos invocados.

**QUINTA:** Que se **CONDENE** a los responsables de la vulneración de los derechos colectivos materia de esta acción, al pago de las costas del proceso.

**SEXTA:** Que se **ORDENE** a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, a desarrollar una solución de transporte público masivo sobre la Carrera Séptima que cumpla con criterios de sostenibilidad ambiental y viabilidad técnica, teniendo en cuenta las condiciones físicas del mencionado corredor vial, sin que implique la eliminación ni restricción del tráfico mixto en ninguno de los sentidos, ni que ocasione la afectación de otros derechos colectivos.

**SÉPTIMA:** En subsidio de lo solicitado, de no encontrarse procedente, **SE ORDENEN** las medidas que se consideren procedentes para proteger los derechos colectivos invocados.

## **VII. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS:**

**PRIMERA:** Se **DECLARE** la lesión de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa; al goce del espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso público; a la defensa del patrimonio público; y 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, previstos en los literales b), d), e) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, con ocasión de la **Resolución 3681 de 2023** por medio del cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-004-2023** (Tramo de la calle 24 hasta la calle 76), y de la **Resolución 3680 de 2023** por medio de la cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-005-2023** (Tramo de la calle 76 hasta la calle 99).

**SEGUNDA.** Se **ORDENE** la protección de los derechos colectivos invocados en razón a la vulneración por las acciones y omisiones en que ha incurrido la Alcaldía Mayor de Bogotá y del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU.

**TERCERA:** Se **ORDENE** la **INAPLICACIÓN** total de los efectos contenidos en la **Resolución 3681 de 2023** por medio del cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-004-2023** (Tramo de la calle 24 hasta la calle 76), así como de la **Resolución 3680 de 2023** por medio de la cual ordenó la apertura de la Licitación Pública No. **IDU-LP-DG-005-2023** (Tramo de la calle 76 hasta la calle 99).

**CUARTA:** Que se **FIJE Y ORDENE** a las partes accionadas o a quien resulte responsable según las pruebas decretadas y practicadas, en cumplimiento del fallo que su Despacho

emita y dentro del plazo perentorio que para el efecto fije, al pago de los **perjuicios causados** por el daño a los derechos e intereses colectivos invocados.

**QUINTA:** Que se **CONDENE** a los responsables de la vulneración de los derechos colectivos materia de esta acción, al pago de las costas del proceso.

**SEXTA:** Que se **ORDENE** a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, a desarrollar una solución de transporte público masivo sobre la Carrera Séptima que cumpla con criterios de sostenibilidad ambiental y viabilidad técnica, teniendo en cuenta las condiciones físicas del mencionado corredor vial, sin que implique la eliminación ni restricción del tráfico mixto en ninguno de los sentidos, ni que ocasione la afectación de otros derechos colectivos.

**SÉPTIMA:** En subsidio de lo solicitado, de no encontrarse procedente, **SE ORDENEN** las medidas que se consideren procedentes para proteger los derechos colectivos invocados.

### **VIII. DECLARACIÓN JURAMENTADA**

Declaro bajo la gravedad del juramento que en la actualidad no he instaurado demandas, ni solicitudes de conciliación por estos mismos hechos.

### **IX. MEDIOS DE PRUEBA:**

Para que se tenga, decreten y valoren como medios de prueba los siguientes:

#### **De carácter documental:**

1. Estudio de Idea y Prefactibilidad. SDM e IDU, marzo 2021.
2. Abecé - Corredor Verde de la Carrera Séptima, julio 2023.
3. Componente de Tránsito de la Factibilidad Estratégica para el Corredor Verde de la Av. Carrera 7. Secretaría Distrital de Movilidad.
4. Programa de Gobierno Claudia Alcaldesa 2020-2023.
5. Acta 043 del 26 de mayo de 2020. Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
6. Resolución Apertura IDU-LP-DG- 004-2023
7. Anexo 1 - Anexo Técnico IDU-LP-DG-004-2023
8. Apéndice A - Especificaciones Particulares de construcción IDU-LP-DG-004-2023
9. Estudio Previo -Anexo 1 EDP - Memorando de Maduración iDU-LP-DG-004-2023
10. Estudio Previo -Anexo 7- Diagnostico Predial IDU-LP-DG-004-2023
11. Estudio Previo -Anexo 9- Acciones Judiciales IDU-LP-DG-004-2023
12. Estudio Previo- Anexo 5 - Parámetros Transmilenio IDU-LP-DG-004-2023
13. Estudios previos IDU-LP-DG-004-2023

14. Matriz de respuestas observaciones extemporáneas al proyecto de pliegos IDU-LP-DG-004-2023
15. Matriz Respuesta Observaciones prepliego IDU-LP-DG-004-2023
16. Resolución de Apertura IDU-LP-DG-005-202
17. Anexo 1- Anexo Técnico IDU-LP-DG-005-2023
18. Apéndice A - Especificaciones Particulares de Construcción IDU-LP-DG-005-2023
19. Estudio Previo Anexo 1 Memorando de Maduración IDU-LP-DG-005-2023
20. Estudio Previo Anexo 7 Diagnóstico Predial IDU-LP-DG-005-2023
21. Estudio Previo Anexo 2 Parámetros Transmilenio IDU-LP-DG-005-2023
22. Matriz de respuestas a observaciones extemporáneas al proyecto de pliego IDU-LP-DG-005-2023
23. Matriz Respuesta Observaciones Proyecto de Pliego IDU-LP-DG-005-2023
24. Radicado IDU 202320501173211 del 10 de julio de 2023
25. Estudios previos de la Licitación Pública No. IDU-LP-DG-005-2023.
26. Intervención del Dr. Iván Casas, Personero Delegado para los Sectores Movilidad y Planeación de la Personería de Bogotá. Sesión plenaria extraordinaria del Concejo de Bogotá del 19 de abril de 2023. <https://www.youtube.com/live/723hucd22kg?si=tTEJ-hsVoTcnG3Ob>
27. Canal Capital, 28 mayo de 2019: "El alcalde Enrique Peñalosa anunció, a través de su cuenta de Twitter, que la implementación de TransMilenio por la carrera Séptima sería con buses eléctricos.", en <https://conexioncapital.co/transmilenio-septima-electrico-penalosa/>
28. Intervención de la Dra. Ana María Henao González, de la Dirección de Gestión Pública y Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá, en sesión del concejo de Bogotá del 18 de abril de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=vcBNxP-6sAg>
29. Intervención de la Alcaldesa Claudia López, 2023. 15 de marzo de 2023. NotiCentro CM&: <https://youtu.be/AU1BoUBQDgs?si=XY-Lu6vS7JLJkGAB>
30. Nota de prensa sobre retrasos en las troncales de Transmilenio en la Avenida 68 y en la Avenida Ciudad de Cali Personería de Bogotá <https://www.personeriabogota.gov.co/sala-de-prensa/notas-de-prensa/item/1160-graves-retrasos-en-troncales-de-transmilenio-de-la-av-68-y-ciudad-de-cali-advierte-personeria-de-bogota>
31. LaSillaVacía. Frases De Claudia López Y Robledo Sobre Corredor Verde Son Engañosas. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/detector-a-robledo-y-claudia-lopez-por-financiacion-de-corredor-verde/>
32. Radicado IDU 202320501173211 del 10 de julio de 2023.

## X. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN:

Señor Juez, usted es competente para conocer y fallar esta demanda de Acción Popular en Primera Instancia, por el lugar donde tienen ocurrencia los hechos de conformidad con lo señalado en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998.

## XI. ANEXOS:

1. Copia de la demanda y sus anexos para el traslado al Accionado, Ministerio Público y Archivo del Juzgado.
2. Cédula de Ciudadanía.
3. Tarjeta Profesional de Abogado.

## XII. NOTIFICACIONES:

### A las demandados:

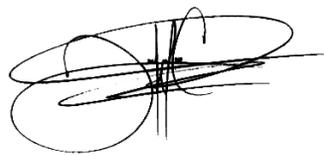
1. Al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU**, en la Calle 22 No. 6-27 de la ciudad de Bogotá D.C., correo electrónico [notificacionesjudiciales@idu.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@idu.gov.co)
2. A la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, en la Carrera 8 No. 10 - 65, correo electrónico [notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co)

Si en el curso de este proceso surgen y se establecen otros posibles responsables, ruego a usted ordenar su citación en los términos del inciso final del artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

### Al accionante:

El suscrito accionante recibirá notificaciones en la secretaria de su Despacho o en la Carrera 69A # 66-27 de la ciudad de Bogotá D.C., correo electrónico: [jaimepinedac@gmail.com](mailto:jaimepinedac@gmail.com)

Cordialmente,



**JAIME ALEJANDRO PINEDA CELY**  
C.C. 1.026.281.444 de Bogotá D.C.

Fecha: Agosto de 2023