



www.ramajudicial.gov.co

**JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
-SECCIÓN CUARTA-**

**AUTO**

---

**EXPEDIENTE: 110013337044201800082-00**  
**DEMANDANTE: DIANA CAROLINA DÍAZ CASTRO**  
**DEMANDADO: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN  
DISTRITAL**

**ACCIÓN POPULAR**

---

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Verificado el informe secretarial que antecede, se observa que mediante auto de 15 de octubre de 2019, se resolvió vincular como parte pasiva a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, así como se dispuso que una vez se surtieran las nuevas vinculaciones se procedería a proveer sobre la designación del profesional en ingeniería civil con experiencia en pavimentos (fls. 100 a 102 Cdno 3).

Por otro lado, se encontró que por auto de 6 de marzo de 2020 (fl. 140 Cdno 3) se vinculó al Fondo de Desarrollo Local de Suba.

Teniendo en cuenta que las entidades vinculadas ya contestaron el presente medio de control y, aportaron las pruebas pertinentes, es procedente entrar a resolver sobre la designación del perito.

Así las cosas, de conformidad con la respuesta allegada por la Sociedad Colombiana de Ingenieros en la que indica algunos profesionales en ingeniería civil con las especialidades requeridas para atender la experticia decretada, se designará a la profesional que ocupa el cuarto puesto de la lista en calidad de perito (fls. 555 y 556 Cdno 2).

Expuesto lo anterior, se procederá a designar como perito a la Ingeniera Civil, Margarita Rosa Pardo Restrepo, identificada con cedula No. 66.919.042 quien puede ser ubicada dirección carrera 53 C No. 131 A-49, interior 1, apartamento 304; teléfono celular 3112369884, correo electrónico: marrosparres@gmail.com, con el fin de que rinda el referido dictamen pericial decretado en audiencia de pruebas de 7 de junio de 2019 (fls. 537 a 539 Cdo 2).

Para tal efecto fíjese como fecha y hora para que tenga lugar la posesión del cargo asignado, el día viernes diecinueve (19) de marzo de 2021, al medio día (12:00 p.m.).

Así mismo, se le concede como término para que rinda la experticia solicitada hasta el día 30 de abril de 2021, con una fijación de \$400.000 como suma para atender los gastos que demanda el trabajo encomendado, la que deberá ser consignada por la demandante y demandada en partes iguales, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la posesión de la perito en la cuenta informada por la misma.

En consecuencia, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DESIGNAR** como auxiliar de la justicia, a la Ingeniera Civil, **MARGARITA ROSA PARDO RESTREPO**, identificada con cedula No. 66.919.042 quien puede ser ubicada en la dirección: carrera 53 C No. 131 A-49, interior 1, apartamento 304; celular 3112369884 y, correo electrónico: marrosparres@gmail.com. Por Secretaria comuníquese esta designación por el medio más expedito.

**SEGUNDO: FIJAR** como fecha y hora para que tenga lugar la posesión del cargo asignado, el día viernes diecinueve (19) de marzo de 2021, al medio día (12:00 p.m.).

**TERCERO:** Fíjese la suma de \$400.000 para atender los gastos que demanda el trabajo encomendado, la que deberá ser consignada por la demandante y

demandado en partes iguales dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la posesión de la perito en la cuenta informada por la misma.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**OLGA VIRGINIA ALZATE PÉREZ**

**Juez**

<p>JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN CUARTA</p> <p>Por anotación en ESTADO notifico a las partes la providencia anterior, hoy <u>1º DE MARZO DE 2021</u> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____</p> <p>Secretaria</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Firmado Por:**

**OLGA VIRGINIA MARIA DEL P ALZATE PEREZ**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 044 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

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

Código de verificación: **d0d70573a364dc010bdc09d8549af5cdc0b4e0484e74142d70e92e62ae57a344**

Documento generado en 24/02/2021 12:01:46 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



www.ramajudicial.gov.co

JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
-SECCION CUARTA-

**AUTO**

---

**EXPEDIENTE:** 110013337044202000309 00  
**DEMANDANTE:** LUIS ARIEL PACHON ACHURY  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE SOACHA-SECRETARÍA DE MOVILIDAD

**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS**

---

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho advierte que el apoderado de la parte actora solicitó, conforme lo establecido en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, la suspensión provisional de los efectos de los Decretos 182 del 22 de mayo y 155 de abril de 2020, expedidos por la Alcaldía Municipal de Soacha y de los actos administrativos que revocaron las resoluciones individuales del 30 de diciembre de 2019, razón por la cual se procede a resolver en el siguiente orden:

**1.- De la solicitud de medida cautelar**

Aduce que la suspensión y congelamiento de todos los actos Administrativos encaminados a dejar sin efectos el Decreto 587 del 30 de diciembre de 2019 y sus resoluciones individuales, resulta ser lo mínimo que se puede hacer para defender el orden público y constitucional, máxime cuando éste se ve inminentemente afectado por un acelerado proceso administrativo reflejado en la expedición del Decreto 182 de 2020, estando aún suspendidos los términos de todas las actividades administrativas y misionales del municipio de Soacha, que con una comunidad en shock por la pandemia ha puesto en marcha diferentes hechos cuestionables y atentatorios del derecho sustancial.

Afirma que el Decreto 182 de 2020, contradice lo dispuesto por el estudio de transporte, legalmente realizado, sin ser este último decreto un producto de este,

sino meramente una improvisación de la que no es claro el interés perseguido o su intención de fondo.

En el escrito de demanda el actor alude a la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, enfocado al tema de transporte y movilidad.

Considera que con la expedición de dichos actos administrativos i) se desconoció que el estudio que fue financiado por la Nación, es decir la inversión de casi tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) que ha costado la consultoría y su interventoría; ii) se suprimió de manera arbitraria los legítimos derechos de terceros de buena fe asociados de las empresas de transporte urbano y de los usuarios; iii) revocó las resoluciones del 30 de diciembre de 2019, sin fundamento legal, ni teniendo el consentimiento expreso y escrito de las empresas transportadoras, como lo exige el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011; y iv) se desconocieron los fines misionales al proferir decretos estando los términos suspendidos para su expedición.

Adicionalmente, señala que con los decretos se pone en altísimo riesgo de contagio de Covid 19 a los miles de usuarios del transporte público colectivo del Municipio de Soacha, debido a que las personas se ven obligadas a viajar en condiciones de asinamiento, lo que se mitigaría si la actual administración hubiere dado cumplimiento al Decreto 587 del 30 de diciembre de 2019 y se hubiere incrementado la capacidad transportadora del municipio, esto es, se hubiere permitido el ingreso de nuevos vehículos.

Igualmente señala que la actual administración municipal está obstruyendo a la población de Soacha el adecuado acceso a la infraestructura de los servicios transporte.

## **II.- TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

Mediante auto de 9 de diciembre de 2020, se corrió traslado a la parte demandada por el término de 5 días para que se pronunciara sobre la solicitud de medida cautelar, providencia notificada por correo electrónico el día 10 de diciembre de 2020.

### **III. Respuesta a medica cautelar**

La entidad demandada mediante memorial 4 de febrero de 2021, solicitó desestimar y abstenerse de decretar las medidas cautelares solicitadas por las siguientes razones:

Señala que estas no cumplen con la finalidad que tienen estos recursos jurídicos, de forma que, si hipotéticamente fuesen concedidas, ello traería consigo un pronunciamiento sobre el fondo de la litis en flagrante violación de los derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso, así como una situación jurídica por lo menos inusual donde unos actos administrativos seguirían formalmente en el ordenamiento jurídico, mientras que dejarían de surtir efectos por mandato judicial.

Explica que la exposición argumentativa presentada, carece de todo sustento probatorio que pueda apalancar la prosperidad de los pedimentos tendientes al decreto y practica de una medida cautelar.

Sostiene que las medidas pedidas por el actor no son provisionales, ni mutables, sino que son definitivas, puesto que, consisten en que se suspendan indefinidamente los efectos de unos actos administrativos, con el fin de reivindicar el Decreto 587 de 30 de diciembre de 2019, el cual fue retirado del ordenamiento jurídico por razones que le han sido explicadas al actor tanto en sede administrativa como en otros escenarios judiciales, y que incluso han sido puestas en conocimiento de entes de control disciplinario y penal, para lo de su competencia.

Hace a alusión a las funciones que tiene las medida cautelares dentro de los procesos declarativos y al eventual prejuzgamiento que puede configurarse y señala que el objetivo de estas medidas habilita la competencia del juez de tal forma que este sólo es competente para decretarlas si el propósito de las mismas apunta a hacer posible que, en el futuro, el eventual fallo pueda aplicarse, pero no puede el juez dirimir anticipadamente la litis al adoptarlas, y por lo mismo debe limitar su alcance a proveer lo estrictamente necesario para garantizar y proteger el objeto del proceso y la efectividad del futuro fallo, pero sin reemplazarlo.

Sostiene que en el caso sub-examine las medidas cautelares solicitadas por el actor consisten, en que el Despacho acceda a las pretensiones nulitatorias de la demanda, de manera que decretar la cautela solicitada implicaría necesariamente dictar sentencia a favor.

Hace énfasis en los requisitos señalados en el artículo 231 del CPACA y señala que, en el presente caso, con la demanda no se allegó si quiera prueba sumaria que permita darlos por satisfechos.

Surtido el trámite correspondiente, y atendiendo lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a resolver la medida provisional solicitada.

## CONSIDERACIONES

### 1.- De las medidas cautelares.

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

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

*a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*

*b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*

*c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*

*d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.*

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

*Parágrafo 2°.- Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el*

*cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado”.*

**Artículo 26.- Oposición a las medidas cautelares.** *El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos: a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger; b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público; c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable. Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.”*

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

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en el Capítulo XI, estipuló las medidas cautelares, cuyas normas deben aplicarse en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las **acciones populares** y de tutela. Al respecto, el artículo 229 prevé lo siguiente:

**Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

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

En este punto cabe advertir que artículo 144, dispone: “Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, **inclusive cuando la conducta**

***vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.”***

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que, si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato).

En ese sentido el juez podría adoptar las siguientes medidas: (i) La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437; (ii) interpretación condicionada del acto administrativo; (iii) la suspensión de los efectos -eficacia- sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente.

En este caso, pese a que desde la órbita del juez ordinario el acto sea considerado conforme al ordenamiento jurídico, podría suceder que el juez de la acción popular ordene la inaplicación, interpretación condicionada o suspensión de los efectos de aquel, total o parcialmente, mientras se supera la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se invoca<sup>1</sup>.

El accionante solicita la suspensión provisional de los efectos de los precitados actos administrativos por cuanto a su juicio vulneran los derechos colectivos invocados.

## **2.- De lo probado en el proceso**

De las pruebas que obran en el expediente hasta este momento se advierte lo siguiente:

-. La Alcaldía de Soacha expidió el **Decreto 587 de 30 de diciembre de 2019**, por medio del cual se reestructuró el servicio de transporte colectivo urbano, de

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sentencia de trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) C.P WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Exp: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)

conformidad con el estudio técnico “formulación del estudio para la restructuración técnica integral y financiera del transporte público colectivo”, producto del contrato 1289 de 2018. En virtud de lo anterior, el Secretario de Movilidad debía expedir los actos administrativos de carácter particular mediante los cuales se establecía para cada empresa la capacidad transportadora y permisos de operación.

-. En atención a lo anterior, el Secretario de Movilidad expidió las Resoluciones 1996, 1997, 1998, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 del 30 de diciembre de 2019, por medio de las cuales se fijó la capacidad transportadora y se asignan rutas a diferentes empresas de transporte.

-. Mediante la Resolución 20203040001245 de 24 de abril de 2020, el Ministerio de Transporte concedió un permiso especial y transitorio a las empresas habilitadas en las modalidades de servicio público automotor de pasajeros por carretera y/o de servicio público de transporte especial, para ser utilizadas por las autoridades locales con el fin de prestar el servicio público de transporte colectivo y/o transporte masivo en cada ciudad.

Según lo establecido por la norma, corresponde a las autoridades municipales, distritales o metropolitanas autorizar a las mencionadas empresas para la prestación del servicio público de transporte colectivo y/o masivo en su jurisdicción, según la demanda insatisfecha con ocasión de la reducción de la capacidad transportadora de pasajeros en los vehículos con los cuales se presta el servicio público colectivo de pasajeros o masivo.

-. El 16 de abril de 2020, el nuevo alcalde expidió el **Decreto 182 de 22 de mayo de 2020**, por medio del cual restructura el sistema de transporte público colectivo de Soacha, donde advierte que el Decreto 587 de 30 de diciembre de 2019, no fue publicado por lo que no era oponible a terceros, encontrando necesario una reglamentación de restructuración.

Igualmente, dispuso sobre la pérdida de vigencia de los permisos de operación del transporte público colectivo, la gradualidad en el desmonte de la operación, la capacidad transportadora global del servicio público, la reducción de la capacidad transportadora, declaración de vacancia de las rutas, revocatoria de permisos de operación, modificación de rutas, entre otros.

- Luego la Administración de Soacha expidió el Decreto **No. 155 de 16 de abril de 2020**, a través del cual se adoptaron medidas temporales y transitorias hasta tanto cese el aislamiento obligatorio, el recorte de rutas que permita la atención de necesidades de los usuarios del servicio público, lo anterior por cuanto se consideró:

*(...)*

*Que mediante Circular Externa - Radicado MI No 20201010125131 expedida por el Ministerio de Transporte del 02 de abril de la presente anualidad con relación a la implementación de los decretos 457 y 482 de 2020, en su numeral 2º establece que "se debe garantizar el servicio público de transporte terrestre en el territorio nacional que sean estrictamente necesarios para prevenir mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y para el transporte de las personas que realizan las actividades permitidas en el artículo 3º del mismo Decreto", es decir debe haber una reducción de vehículos, pero sin dejar de atender las necesidades de los usuarios de este medio de transporte.*

*(...)*

*Que teniendo en cuenta que en estos momentos la oferta en los puntos de destino en el municipio de Soacha es significativamente baja y que la mayoría de usuarios se desplazan hacia la ciudad de Bogotá de acuerdo a las excepciones contempladas en el Decreto Presidencial 457 de 2020 derogado por el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se deben tomar medidas transitorias que permitan un mejor flujo de flota hacia las Estaciones del sistema Transmilenio, disminuyendo las rutas internas del municipio, esto es dentro de la jurisdicción, siendo esta una medida temporal y transitoria hasta tanto dure el periodo de aislamiento preventivo nacional.*

*Que la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, emitió la Circular No. 008 del 02 de abril de 2020, para regular la circulación de las rutas intermunicipales de corta distancia, así como las del Corredor Soacha - Bogotá y viceversa, con el fin de permitir que solo ingresen vehículos que estén autorizados y dentro de los planes de rodamiento previsto, adicional a que cumplan con los protocolos de protección para pasajeros y conductor.*

*Que, en aras de garantizar la vida de los ciudadanos del municipio de Soacha, es necesario tomar medidas en cuanto a la circulación de los ciudadanos en los medios de transporte público colectivo, así como definir los parámetros de protección que deben tomar las empresas habilitadas en el municipio y sus conductores."*

- La alcaldía de Socha en respuesta a derecho de petición de 30 de junio de 2021 al representante legal de la Cooperativa de Transporte COOTRANSUCRE, le informa que "En lo que respecta a otorgar capacidades transportadoras por la vigencia del Decreto 587 del 30 de diciembre de 2019, el mismo no fue publicado para que causara efectos a terceros y solo se publica el 26 de mayo de 2020, pero es derogado tácitamente por el Decreto 182 de

2020. En lo que respecta con aplicar la Resolución 2010 de 2019, la misma por provenir de un acto que no se publicó en su momento debe correr la misma suerte, no obstante, la Administración ha buscado que de manera voluntaria sea atendida la solicitud de revocatoria para reestructurar adecuadamente el transporte público colectivo del municipio”.

-. Con respuesta al derecho de petición del representante legal de la Cooperativa Integral de Transportadores LAS VEGAS - COOPINTRANSVEGAS, la administración señala “En el presente caso, la Resolución 2006 del 30 de diciembre de 2019, al tener una base legal que produzca efecto, es decir la no publicación del Decreto 587 de 2019, hace que sus efectos estén viciados.

Es por lo anterior, que al haber una indebida actuación administrativa que deja sin piso jurídico las resoluciones particulares, como es la Resolución 2006 del 30 de diciembre de 2019 no puede atenderse favorablemente su solicitud y hasta tanto se defina jurídicamente la situación de cada uno de los involucrados en este tipo de actos administrativos, no podrá darse viabilidad a lo requerido”.

-. Mediante Oficio No. 202010100012551 de 18 de febrero de 2020, la Alcaldía de Soacha solicita a la gerente de la Cooperativa de Transporte Soacha consentimiento de revocatoria de la Resolución No.1996 de 30 de diciembre de 2019.

-. En diciembre de 2019 el Consorcio GITS Soacha realizó un plan de implementación en vigencia del Contrato de Consultoría para la Formulación del Estudio para la Reestructuración Técnica, Legal y Financiera del Transporte Público Colectivo Urbano e Interurbano que opera al interior del Municipio de Soacha, sobre el Corredor Soacha – Bogotá que advirtió:

*“De acuerdo con los análisis realizados en el marco del Estudio, la alternativa más conveniente para la prestación del servicio de Alimentación para las Fases I, II y III de TransMilenio Soacha es aquella por medio de la cual el Transporte Público Colectivo del municipio se reorganiza para su prestación; en ese orden de ideas, se presentan en detalle cada una las Fases y Subfases necesarias para que ésta se dé, de manera sincronizada con la entrada en operación de Transmilenio Soacha en sus Fases II y III.”*

- A través de contrato de Consultoría No. 1289 de 2018, se pactó la formulación del estudio para la reestructuración, técnica, legal y financiera del Transporte Público Colectivo, urbano e interurbano que opera al interior del municipio de Soacha por un valor de \$2.699.515.000.

- El 21 de diciembre de 2018, fue celebrado contrato No.1290 de Interventoría administrativa, técnica, financiera, contables y jurídica al Contrato de Consultoría consistente en la Formulación del Estudio para la reestructuración técnica, legal y financiera del transporte público, por un valor de \$ 270.000.000.

### **3.- De los derechos colectivos invocados**

#### **- La moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público.**

Debe señalarse que la moralidad administrativa tiene una doble connotación, en efecto, funge como principio de la función administrativa y como derecho colectivo. Así las cosas, como derecho colectivo que es el caso que nos ocupa, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular y el mismo puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen ciertos supuestos.

En primera medida, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación, bienes jurídicos que comprenden la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y se configura su real afectación si se prueba una acción u omisión de quienes ejercen funciones administrativas con capacidad para producir una vulneración o amenaza de los bienes jurídicos antes señalados a causa del desconocimiento de parámetros éticos y morales.

En tal sentido, para descifrar el concepto de moralidad administrativa y establecer su eventual vulneración, se trae a consideración lo expuesto por el Consejo de Estado en sentencia de 31 de octubre de 2002 proferida dentro del expediente con radicado No. 52001-23-31-000-2000-1059-0, C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque, en los siguientes términos:

*“En relación con el derecho colectivo a la moralidad administrativa se destaca que en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas*

definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 *ibídem*), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley. Desde esta perspectiva, **ha de considerarse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder.**

**Para la Corte Constitucional, la moralidad, “en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad”. Este principio también se relaciona con el problema de la corrupción, cuya represión es uno de los objetivos de muchas disposiciones legales, pero no agota necesariamente su contenido.** La Sala ha considerado que en razón de su naturaleza jurídica, las dificultades para la aplicación del principio surgen de la carencia de un supuesto de hecho que al igual que en las reglas permita la utilización del método silogístico. Por eso, se ha propuesto como fórmula para mantener la eficacia sin sacrificar por otra parte la seguridad jurídica, la construcción de reglas que lo desarrollen en los casos concretos.

En decisión de la Sección Quinta de esta Corporación se precisó también que la moralidad y el patrimonio público tienen connotaciones políticas y judiciales que deben deslindarse en los casos concretos para no vulnerar el principio de separación de poderes. Es decir, que hay una esfera de decisiones de la administración que no son susceptibles de ser calificadas por el juez desde la óptica de lo moral porque corresponden a la ponderación de criterios de conveniencia y oportunidad de competencia del administrador. Tanto en la jurisprudencia de esta Corporación como en la que ha elaborado la Corte Constitucional, existe acuerdo en señalar que el juicio sobre la moralidad de una determinada actuación administrativa debe ser realizado por el juez en cada caso concreto. **En síntesis, con apoyo en la doctrina, la jurisprudencia de la Corporación ha ido precisando el concepto de moralidad administrativa, como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, del cual se destacan estas características: -es un principio que debe ser concretado en cada caso; -al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación; -en la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza”.** (Negrita y subraya propia)

El máximo órgano contencioso administrativo sobre el tema de la moralidad administrativa también manifestó<sup>2</sup>:

*“Para evaluar la moralidad administrativa, no existen fórmulas de medición o análisis, se debe acudir al caso concreto, para sopesar la vulneración a éste derecho colectivo, derecho que en todos los casos debe estar en*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia AP-163 de 6 de septiembre de 2001, C.P. Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

*conexidad con otros derechos o principios legales y constitucionales para que pueda ser objeto de una decisión jurídica, a su vez, debe existir una transgresión al ordenamiento jurídico con la conducta ejercida por la autoridad. Sin estos elementos no se configura, la vulneración de éste derecho colectivo y las afirmaciones de los actores no pasarían de ser meras abstracciones, y los casos analizados se transformarían en dogmas. Sin embargo, como ya lo había manifestado esta Sala<sup>3</sup>, **no toda ilegalidad atenta contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, hace falta que se pruebe la mala fe de la administración y la vulneración a otros derechos colectivos.** A su vez, las ilegalidades ayudan a determinar el alcance de la moralidad administrativa en un caso concreto, en esta valoración, el juez se nutre de principios constitucionales con los cuales se determina el contenido de la norma en blanco: La Moralidad Administrativa. (...)"*

De la jurisprudencia en cita se puede concluir que la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley, así mismo, es importante indicar que no toda ilegalidad atenta contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues hace falta que se pruebe la mala fe de la administración y la vulneración a otros derechos colectivos y el juicio sobre la moralidad de una determinada actuación administrativa debe ser realizado por el juez en cada caso concreto.

Por su parte respecto a la **defensa del patrimonio público**, busca garantizar la eficacia y transparencia en la administración de los recursos públicos y su utilización, de acuerdo al objeto y finalidad social del Estado y por lo tanto si quien los maneja lo hace de forma indebida ya sea por su actuar negligente o ineficiente o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, su protección puede proceder por medio de la acción popular.

#### **- La seguridad y salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, enfocado al tema de transporte y movilidad**

En referencia al derecho contenido en el literal g) La seguridad y salubridad públicas, se tiene que jurisprudencialmente se ha definido como “la garantía de la salud de los ciudadanos” e implica “*obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...)* Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección tercera, Sentencia AP-170 de febrero 16 de 2001. C. P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

*de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria<sup>4</sup>*

Ahora, el derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la “salubridad” como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional.

Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h. Este derecho comprendido en su dimensión colectiva debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por garanticen su salud.

#### **4.- Caso concreto**

Conforme con los lineamientos normativos, jurisprudenciales y fácticos esbozados en precedencia encuentra esta operadora judicial que de conformidad con los Decretos objeto de estudio, no se dan los presupuestos para acceder a la suspensión de los actos administrativos, toda vez que en este momento procesal no se advierte de manera clara una amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se invoca.

En primer lugar, como se advirtió en precedencia cuando se trate de una vulneración a la moralidad administrativa como derecho colectivo debe evidenciarse en el proceso la violación de los dos contenidos, es decir, del contenido moral y del contenido jurídico de la norma, entendiéndose por la vulneración del primero, según el caso concreto, la mala fe, las irregularidades, el fraude a la ley, la corrupción, la desviación de poder, entre otras conductas que representan un desarrollo de conceptos morales, y que además están contempladas en el ordenamiento jurídico.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia T-579 de 2015.MP. Dr. Mauricio González Cuervo.

Con la expedición de los Decretos 182 del 22 de mayo y 155 de abril de 2020 de la Alcaldía Municipal de Soacha no se advierte *prima facie*, que la Administración hubiese adoptado la determinación de reestructurar el sistema de transporte colectivo actuando de mala fe o que se adviertan irregularidades o corrupción en su proceso, toda vez que de su lectura se advierte como indispensable dicha reglamentación sustentada en estudios y las necesidades reales de los usuarios.

Además, en el Decreto 182 de 22 de mayo de 2020, se dejó claro que el estudio técnico de reestructuración está basado en el estudio que se ha desarrollado por el Consorcio GITS 2018, por lo que en principio no se encuentra que se haya desconocido la inversión que había realizado la anterior administración.

Sumado a lo anterior, si bien es cierto, en atención a la Resolución 20203040001245 el Ministerio de Transporte otorgó un permiso especial y transitorio a las empresas habilitadas en las modalidades de servicio público, también lo es que no desconoció que la autoridad competente en la jurisdicción municipal, distrital o metropolitana es quien concede la respectiva autorización dependiendo de la demanda requerida.

Situación que fue considerada en el Decreto No.155 de 16 abril de 2020, por medio del cual se adoptó una medida temporal y transitoria para la prestación del servicio de transporte, al evidenciar que a raíz de las medidas de aislamiento la oferta en los puntos de destino de Soacha es baja, ya que la mayoría se desplazan a la ciudad de acuerdo con las excepciones contempladas en el Decreto Presidencial, por lo que consideró necesario la reducción de los planes de rodamientos sin dejar de atender a la comunidad de usuarios.

De lo anterior se deduce que las determinaciones adoptadas por el municipio de Soacha, en el sistema de transporte obedecen a los análisis particulares en su jurisdicción y las condiciones especiales a raíz de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19, por lo que en este momento, no existe evidencia de que los citados decretos pongan en altísimo riesgo de contagio a los miles de usuarios del transporte público colectivo, como lo afirma el actor, dado que para su expedición se analizó la demanda existente en ese lugar, por lo que tampoco se evidencia amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la misma, pues no se ha

dejado de brindar el servicio de transporte, en las condiciones que se consideraron ajustadas.

De otra parte, en lo atinente a las resoluciones particulares de las empresas transportadoras, se advierte que en el expediente no obran las revocatorias de dichos actos administrativos, es cierto que las diferentes respuestas emitidas por la Administración señalan que dichos actos están viciados dado que ha desaparecido su fundamento jurídico el Decreto 587 del 30 de diciembre de 2019, sin embargo, por esta circunstancia no se advierten transgredidos los derechos colectivos, dado que la presunta afectación se circunscribe a intereses netamente particulares para las empresas transportadoras.

Además, cabe resaltar que lo referente a los vicios que el actor considere incurrió la Administración al momento de “revocar” o suprimir derechos de terceros con las cancelaciones de permisos o rutas deberán ventilarse en otro escenario por los afectados, para los cuales la ley ha previsto los mecanismos de control pertinentes.

Dicho lo anterior, se observa que los fundamentos de la petición van encaminados a atacar el objeto central de la presente litis, lo cual implica efectuar una valoración integral de las pruebas y con ello la posible afectación de los derechos colectivos alegados, análisis que no es posible realizar en esta etapa, sino cuando el Despacho cuente con mayores elementos, como serían los argumentos de defensa de la contraparte, así como el total del material probatorio que se allegue al proceso.

En ese orden de ideas, al no evidenciarse en esta etapa procesal una trasgresión o amenaza de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, seguridad y salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, no se encuentra procedente suspender los efectos de los Decretos 182 del 22 de mayo y 155 de abril de 2020 proferidos por la Alcaldía Municipal de Soacha, toda vez que con aquellos se garantiza el servicio de transporte en dicha jurisdicción atendiendo a unas especiales condiciones que fueron analizadas para su expedición, mal haría el Despacho en inaplicar o suspender tales disposiciones y revivir los efectos del Decreto 587 del 30 de diciembre de 2019, para consolidar situaciones jurídicas

que beneficien a las empresas de transporte como lo pretende el actor, en este momento y a través de este tipo de acción constitucional.

Por lo anterior y sin que lo dicho constituya prejuzgamiento, en esta etapa del proceso no se evidencia la vulneración alegada, razón por la cual no es viable decretar la medida cautelar solicitada.

En consecuencia, a lo expuesto anteriormente, este Juzgado,

**RESUELVE:**

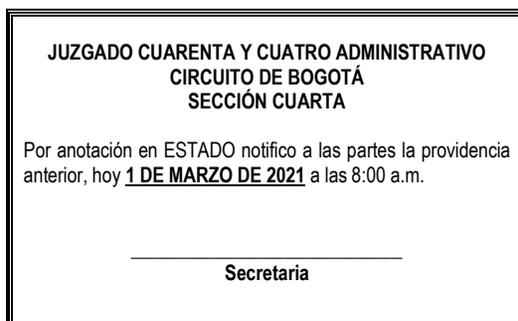
**PRIMERO:** Negar la solicitud de medida cautelar solicitada por el señor **LUIS ARIEL PACHON ACHURY** de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Reconocer personería para actuar en la presente litis al Doctor Maycol Rodríguez Díaz identificado con la C.C. No. 79.558.301 y Tarjeta Profesional número 143.144 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los fines conferidos en calidad de apoderado del Municipio de Soacha - Secretaría de Movilidad y previa verificación de los antecedentes disciplinarios en atención al Oficio No. PSD19-438 de 28 de junio de 2019 del C.S.J.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta providencia y vencido el término de traslado de la demanda ingrese al Despacho para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**OLGA VIRGINIA ALZATE PÉREZ**  
**JUEZ**



**Firmado Por:**

**OLGA VIRGINIA MARIA DEL P ALZATE PEREZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 044 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

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

Código de verificación:  
**6f3433337e17f731dc138adb736b5611a4e18ae516dcfcf093f2bb5614c7b8de**  
Documento generado en 26/02/2021 04:40:07 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**