



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

**JUZGADO VEINTITRÉS (23) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., trece (13) de marzo de dos mil veinte (2020)

Medio de Control:	ACCIÓN POPULAR
Expediente N°.	11001-33-35-023-2019-00095-00
Accionante:	RÓDRIGO LARA RESTREPO
Accionado:	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A. – INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU
Asunto:	NIEGA LEVANTAMIENTO MEDIDA CAUTELAR – ACEPTA COADYUVANCIA

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver la solicitud elevada por parte del apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano IDU (fol. 130-171 del cuaderno 2 de medidas cautelares), por la apoderada de la Alcaldía Mayor de Bogotá (fol. 172 a 196 del cuaderno 2 de medidas cautelares) y por el señor Enrique Gil Botero, en su calidad de ciudadano (fol. 264-273 del cuaderno 2 de medidas cautelares), referente al levantamiento de la medida cautelar decretada por este Despacho el 28 de agosto de 2019, dentro del proceso de la referencia.

DE LAS SOLICITUDES PRESENTADAS

El 29 de noviembre de 2019 el apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano IDU allegó memorial visible a folios 130 a 171 del cuaderno 2 de medidas cautelares, mediante el cual solicitó que “*se revoquen las medidas cautelares que se han decretado en el proceso de la referencia*”, basando su solicitud en el auto de fecha 20 de noviembre de 2019, proferido por la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación en el expediente IUS-E-2019-174577.

Argumentó el apoderado de la entidad que *“Mediante dicha providencia, que está en firme y no es susceptible de recursos, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación ordenó la terminación de actuación disciplinaria en favor de funcionarios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, entre directivos y técnicos, que se adelantó a instancias del senador Rodrigo Lara Restrepo exactamente por los mismos hechos por él expuestos en este proceso y que han determinado la medida cautelar decretada.”*

Que, (...) *La Procuraduría ha concluido que NO EXISTE INCUMPLIMIENTO en lo relativo a la obligación de armonizar el Proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio con el Plan Parcial el Pedregal porque, entre otras razones, “el POT vigente en el distrito capital no contempló como modo de transporte el metro ligero o tren ligero, por tanto no es posible ejecutar obras que se relacionen con este medio de transporte”.*

Trajo a colación las conclusiones que tomó la Procuraduría en el auto del 20 de noviembre de 2019, las cuales sintetizó diciendo que *“Dedujo la Procuraduría que el proceso de selección LP-SGI-014-2018, adelantado por el IDU, cuenta con los estudios y diseños elaborados y/o actualizados por INGETEC, documentos que fueron conocidos por el promotor del PPRU “El Pedregal”. Comprobó también la Procuraduría que el IDU y el promotor del PPRU “El pedregal”, “adelantaron mesas de trabajo y cruce de comunicaciones para lograr la armonización de las obras que se deben ejecutar conforme a las cargas previstas en el Decreto 188 de 2014 y las necesarias para la troncal de Transmilenio por la carrera séptima”.*

(...) *Sostiene la Procuraduría que “se concertó entre el IDU y el promotor del PPRU “El Pedregal” la firma del convenio fase 2, que según el distrito es el documento que concreta la etapa de armonización entre el proyecto de Transmilenio por la carrera séptima y el plan parcial “El Pedregal”. Por otra parte, la Procuraduría declara como “acreditado que para los actores que intervienen en la armonización las obras a ejecutarse por la carrera séptima son las que permitan el tránsito de Transmilenio.”*
(...) *concluye también la Procuraduría que “no hay lugar a considerar que se pudo desconocer el principio de planeación de la contratación estatal en lo actuado hasta el momento en el proceso de selección y por la circunstancia fáctica a la que se contraen las presentes diligencias.”*

Y finalmente manifestó el apoderado del IDU que *"Aun cuando, claro está, la decisión de la Procuraduría General de la Nación que se aduce pertenece a un ámbito esencialmente distinto del escenario judicial, proporciona elementos de juicio probatorios y jurídicos que arrojan nuevas luces para valorar el caso, y es por tanto razonable que se tomen en cuenta para juzgar sobre la pertinencia de nuestra solicitud.*

Es importante tomar en cuenta, no sólo para los propósitos de la actual petición de levantamiento de la medida cautelar, sino para la decisión final de este proceso, que los resultados de la planificación física concertada entre Aldea Proyectos SAS y el IDU, en relación con el proyecto "Adecuación con el Sistema Transmilenio de la Cra 7a" y en especial las actividades de ARMONIZACION de las cargas urbanísticas, no están contenidos en UN ÚNICO documento, dado que la armonización supone una sucesión de actividades que constan en actas, oficios, correos electrónicos y otros documentos.

Es por ello que, como componente de la armonización, la ejecución de las obras de la Troncal por la Carrera Séptima supondrá la suscripción del CONVENIO FASE II entre el IDU y ALDEA PROYECTOS SAS (de acuerdo con las especificaciones de las obras acordadas en la armonización) o la aplicación del artículo 49 del Decreto Distrital 188 de 2014 en concordancia con el Decreto Distrital 222 de 2019."

Por su parte, la apoderada de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en memorial allegado el 29 de noviembre de 2019 (fol. 172-196 del cuaderno 2 de medidas cautelares) solicita que se revoquen los numerales primero y segundo del auto del 28 de agosto de 2019, a través del cual este despacho accedió a la petición de medida cautelar formulada por el accionante y en consecuencia dispuso suspender el proceso de contratación No. IDU-LP-SGI-014-2018.

Sustentó su petición en el artículo 235 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puesto que *"El auto que decretó la medida cautelar en este proceso, ordenó a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, SUSPENDER el proceso de contratación No. IDU-LP-SGI-014-2018, "hasta tanto se profieran estudios que armonicen de una manera*

adecuada el proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio y los planes parciales aprobados por la Administración Distrital.”

Considera que “(...) la condición que debe cumplirse para que se pueda reanudar el procedimiento licitatorio suspendido corresponde a la existencia de estudios que armonicen, de una manera adecuada, el Proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al sistema Transmilenio y los planes parciales aprobados por la Administración Distrital. Con ello se entenderá cumplido el principio de planeación cuya vulneración se afirma en el auto que decretó la medida cautelar. Y afirma que “(...) Esa condición, se encuentra cumplida conforme lo concluyó la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación estatal en reciente providencia de 20 de este mes, con fundamento entre otros elementos, en el informe de la Procuraduría delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, providencia en la cual decidió ordenar la terminación de la actuación disciplinaria en favor de los funcionarios investigados.”

En Ese sentido, concluye que “La Procuraduría Segunda para la Contratación Estatal en uso de sus competencias constitucionales de vigilancia de la actuación de las autoridades públicas sometidas a su control disciplinario, ha concluido que las condiciones de armonización entre el PPRU El Pedregal y el proyecto de adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio están dadas, bien por las actuaciones adelantadas por el IDU antes y con ocasión del trámite licitatorio No. IDU-LP-SGI-014-2018, bien por el resultado de las mesas de concertación llevadas a cabo con ocasión del trámite adelantado por la Procuraduría para la Vigilancia Preventiva.

(...) Que con los otros dos planes parciales aprobados, San Juan Bosco y Contador, no ha existido discrepancia alguna en relación con la armonización (...). Que se dan todas las condiciones para el levantamiento de la medida cautelar, y solicita a este Despacho una decisión con “la urgencia que la situación amerita, determinada por el hecho de que la suspensión decretada, ha generado costos considerables para el patrimonio público.”

El señor Enrique Gil Botero, en su calidad de ciudadano, presentó igualmente, escrito (fol. Fol. 264 a 273 del cuaderno 2 de medidas cautelares) en el que

manifiesta que "(...) ante el posible cambio de las situaciones o condiciones, fácticas, técnicas y jurídicas del proyecto denominado "Construcción Nueva Séptima", que incluye la construcción de la nueva troncal de Transmilenio por esta vía, debe el Juez Popular tener en cuenta que, si las condiciones actuales son distintas a las evidenciadas al momento de tomarse la decisión de decretar la medida previa o cautelar, proceda conforme a lo establecido en el artículo 235 del CPACA, puntualmente, que se decida sobre la viabilidad jurídica de levantar la medida cautelar en comento, con base en la información que al respecto provea o suministre el distrito y su entidad encargada del asunto concreto, en las consideraciones expuestas por los demás ciudadanos interesados y entidades públicas que han solicitado también el levantamiento de la medida en cuestión.

Argumenta que "(...) El solo paso del tiempo y el constante actuar de la Administración implican, de suyo, la variación de las situaciones fácticas y jurídicas atinentes a la cuestión sometida al conocimiento y decisión del Juez Popular, de ahí la necesidad de revisar conforme a derecho y atendiendo el panorama actual de la situación respectiva si se justifica o no mantener la medida cautelar, pues, antes de convertirse en un limitante o en una restricción injustificada del avance en materia de infraestructura de la ciudad, la medida cautelar debe decretarse en circunstancias de urgencia e inminencia de afectación a derechos o intereses colectivos."

Y finalmente resalta que "(...) es deber del juez popular estar al tanto de las circunstancias concretas que dieron lugar a la medida cautelar y de no mantenerse las mismas, adoptar las medidas de levantamiento, revocatoria o modificación a que haya lugar, pues de lo contrario, sería mantener vigente una cautela inocua o lo que es más gravoso, una medida que pueda resultar perjudicando otros derechos en juego."

ACTUACION PROCESAL

Este Despacho, mediante auto de fecha 13 de diciembre de 2019 (fol. 275276 del cuaderno 2 de medidas cautelares), resolvió obedecer y cumplir la providencia del 15 de noviembre de 2019 (fol. 40 a 52 del cuaderno de segunda instancia) proferida por el Tribunal administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección "B", que confirmó la providencia del 28 de agosto de 2019 (folio 1 a 28 del cuaderno

2 de medidas cautelares), proferida por este Juzgado, mediante la cual se decretó la medida cautelar solicitada por el actor popular en la acción de la referencia.-

Igualmente, este Despacho, en vista de las solicitudes de levantamiento de la medida cautelar decretada y comoquiera que no se contaba con el material probatorio suficiente, resolvió requerir al Instituto Distrital de Desarrollo Urbano IDU, al Distrito Capital de Bogotá, al señor Rodrigo Lara Restrepo, a la Empresa de Transportes del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A., a INGETEC S.A., a Aldea Proyectos S.A.S. y a la Procuraduría General de la Nación, para que, allegaran con destino a este proceso informe detallado, con su correspondiente material probatorio, en el que se especificaran las circunstancias de tiempo, modo y lugar relativas a la armonización del Plan Parcial El Pedregal y el Proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio.

También se solicitó específicamente al Instituto Distrital de Desarrollo Urbano IDU y a Aldea Proyectos S.A.S. para que allegaran un cuadro sinóptico en el que se evidencie con claridad la situación anterior al decreto de la medida cautelar y los hechos sobrevinientes a la fecha alegados por el IDU, que hacen relación a la armonización entre Plan Parcial El Pedregal y el Proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio.

CONTESTACION AL REQUERIMIENTO LIBRADO

En el auto de fecha 13 de diciembre de 2019 (fol. 275-276 del cuaderno 2 de medidas cautelares) proferido por este despacho, se les concedió a las entidades requeridas el término de 20 días hábiles para que allegaran sus contestaciones con destino a este proceso. Una vez vencido dicho término, las entidades a través de sus apoderados arrimaron la siguiente información:

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU

El apoderado de la entidad, allegó memorando No. DTP 20192250430813 de fecha 19 de diciembre de 2019, visible a folios 287 a 302 del cuaderno 2 de medidas cautelares, suscrito por la Subdirectora General de Desarrollo Urbano (e), mediante el cual exponen el conjunto de actividades realizadas "*que denotan la aludida armonización.*"

Destacan que "(...) desde el momento mismo de la planeación y estructuración del contrato de consultoría 1073-2016 de INGETEC S.A., se previó la necesidad de armonizar los estudios y diseños objeto del referido contrato con los planes parciales existentes sobre el corredor y en particular con el plan parcial El Pedregal, tal como se evidencia en los estudios y documentos previos en los que se indica que "(...) se deben armonizar los diseños del plan parcial y del corredor Troncal Carrera 7 para garantizar la funcionalidad multimodal, así como las necesidades actuales del sistema en su fortalecimiento.

(...)

En lo referente al Plan Parcial Pedregal se prevé expresamente como uno de los objetivos específicos que debía cumplir la consultoría "Definir la conexión operacional de la Calle 100, articulándola con el Plan Parcial del Pedregal".

(...)

En esta línea, para la etapa de estudios y diseños en el capítulo 3 "Tránsito" se estableció la necesidad de que "(...) previo a los desarrollos de la actualización, ajuste y complementación a los diseños, se revise conjuntamente con la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital de Movilidad y el Instituto de Desarrollo Urbano, los alcances y/o avances en la presentación y/o ejecución de diversos instrumentos de planeación tales como planes de implantación, de regularización y manejo e incluso planes parciales o de renovación urbana que se encuentren en el área de influencia directa del proyecto y los cuales deberán armonizarse para su adecuada y posterior construcción".

(...)

En cuanto a la armonización entre las cargas urbanísticas del Plan Parcial El Pedregal y los estudios y diseños del proyecto de "Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio", sea lo primero aclarar que, a partir del momento en que se adopta un plan parcial, el promotor debe iniciar las gestiones con las entidades competentes para aprobar los estudios y diseños que permiten la ejecución de las cargas urbanísticas. La armonización entre el Plan Parcial El Pedregal y los estudios y diseños de la Troncal Carrera 7ª, es un proceso que se ha ido concretando en las actuaciones administrativas que se presentan a continuación:

En el marco de la elaboración de los estudios y diseños de la “Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio”, las entidades distritales en general y el IDU en particular, trabajaron en la armonización de dicho proyecto con las cargas urbanísticas a cargo del promotor del plan parcial El Pedregal, tal como se evidencia en el siguiente listado, no exhaustivo, de reuniones, mesas de trabajo y demás comunicaciones que se han efectuado con el promotor del Plan Parcial ALDEA PROYECTOS S.A.S:

-Comité de seguimiento de 27 de junio de 2017, con participación de ALDEA PROYECTO S.A.S, en el que se manifiesta por parte de los promotores que ajustarán sus diseños con el objeto de armonizarlos con los realizados por INGETEC S.A.

-Reunión de 9 de agosto de 2017, con participación de ALDEA PROYECTO S.A.S, donde se exponen las cargas generales y locales del Pedregal y las necesidades para armonizarlas con los requerimientos de la ciudad.

-Reunión del 1 de septiembre de 2017, con participación de ALDEA PROYECT S.A., en la cual, con el fin de armonizar los diseños del proyecto “Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio, el Director del Plan Parcial el Pedregal realiza la presentación de su propuesta de diseño vial y urbanístico para la intersección de la Calle 100 con Carrera Séptima.

-Reunión de 12 de octubre de 2017, con participación de ALDEA PROYECTO S.A.S.

(...) Como resultado de las gestiones señaladas anteriormente, mediante correo del 25 de octubre de 2017, dicha sociedad señaló expresamente que: “De acuerdo con el compromiso adquirido por Aldea Proyectos en la última reunión de armonización en el IDU, en la cual debíamos hacer el montaje de la solución de Transmilenio por la calle 100 más el proyecto de retorno adicional en la oreja de la intersección, sumado al diseño base de Ingetec por la carrera 7, adjuntamos al presente correo plano en PDF y AUTOCAD con la incorporación de los diseños realizados para que sean entregados a Ingetec. Y continuemos con el proceso de armonización para la firma del Convenio PPRU el Pedregal Fase II”.

De otra parte, con ocasión de la actualización del estudio de tránsito del PPRU, Aldea Proyectos SAS en comunicación a la Secretaría de Movilidad, No. SDM 147022 del 22 de septiembre de 2017, señala: "... así mismo, el proyecto mantiene y tiene como prioridad poder desarrollar los compromisos adquiridos con la adopción del plan parcial a la menor brevedad posible, en armonía con los diseños que adopte la ciudad en ejecución del contrato IDU-CMA-SGI- -2016, los cuales son ratificados por parte del Promotor del Plan Parcial mediante el oficio que se anexa y que hace parte integral del presente radicado". Continúa: "dentro de este contexto, es claro que con la actualización del estudio de tránsito no se pretende modificar o actualizar el plan parcial adoptado, ni desconocer o modificar los compromisos adquiridos, los cuales se armonizarán con los diseños que finalmente adopte la ciudad..."

Que "esta documentación técnica, fue el insumo para que INGETEC S.A. elaborara el estudio de tránsito para el proyecto Adecuación al Sistema Transmilenio de la Carrera Séptima, aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad mediante oficio SM-DCV-11341018 de 6 de junio de 2018, lo cual constituye prueba de la armonización entre los dos proyectos, (...)"

(...)

Adicional al estudio de tránsito, INGETEC S.A. elaboró el diseño de señalización vial, el cual también incluyó la propuesta presentada por ALDEA PROYECTO SAS, aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad mediante oficio SM-DCV-118235-18 de fecha 8 de agosto de 2018.

Estos insumos hacen parte de los documentos técnicos que soportan el proceso de selección IDU-LP-SGI-014-2018.

De esta manera el IDU buscando garantizar en su totalidad la armonización ha dado a conocer los estudios y diseños ejecutados en el marco del contrato 1073 de 2016, mediante oficios tales como DTP 20182250213961 de marzo 16 de 2018 en el cual se hizo entrega de los componentes de urbanismo, espacio público y geometría de la "Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio", aclarando que el urbanismo no contaba con la aprobación final por parte de la interventoría, razón por la cual, se podrían presentar modificaciones y oficios DTP 20182250880811 de septiembre 12 de 2018 se señaló que "Una vez se surta el proceso anterior, serán enviados los diseños en su totalidad al centro de documentación, el cual podrá ser

objeto de consulta por parte del público interesado, sin embargo, se informa que los productos de tránsito a la fecha cuentan con la aprobación de la Secretaría Distrital de Movilidad, (...)

En conclusión, con la información conocida por ALDEA PROYECTO S.A.S, desde el año 2017, el consultor INGETEC S.A., armonizó los diseños de las obras correspondientes a las cargas urbanísticas y acciones de mitigación, señaladas en el Plan Parcial el Pedregal con los estudios y diseños del proyecto “Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio”,

En cuanto al estado actual de la armonización, en escrito presentado el 19 de diciembre por el apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, visible a folios 315 a 320 del cuaderno 2 de medidas cautelares, manifestó que “(...) en el curso de las mesas de trabajo efectuadas entre los equipos de Aldea Proyectos SAS y el IDU con la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, se lograron acuerdos significativos, esto es, armonización, relacionados con la ejecución de las obras a cargo del Plan Parcial. Fueron acordados o armonizados, entre otros, seis aspectos principales:

- i) Cargas urbanísticas que harán parte del convenio fase II.;*
- ii) Definiciones para la complementación de Estudios y Diseños;*
- iii) Estación de transporte público masivo 101-7;*
- iv) Ejecución de andenes calle 100 y Carrera 7;ç*
- v) Cargas que no hacen parte del convenio fase II, por contar con licencias de urbanismo;*
- vi) Gestión y adquisición predial en la zona del costado sur oriental de la intersección de la Calle 100 con Carrera 7. (...)*

En cuanto a la propuesta de no demolición del puente vehicular, dijo que “dicha demolición fue planteada precisamente por ALDEA PROYECTO S.A.S., y que es independiente de cualquier proyecto del subsistema vial o de transporte que adelante la ciudad sobre vías arteriales”. Advierte que “(...) la no demolición propuesta resulta contraria a las cargas urbanísticas definidas en el artículo 34 del Decreto Distrital 188 de 2014 (...)” y, con ese panorama, “(...) ALDEA PROYECTO S.A.S. propone convertir en definitivas las obras que está ejecutando el proyecto para la accesibilidad vehicular de la Torre 1, no obstante que el Distrito únicamente las autorizó como temporales. Al replicar a esta idea, que es contraria a las cargas urbanísticas incorporadas en el Decreto 188 de

2014, la Secretaría Distrital de Movilidad –SDM le ha exigido a ALDEA PROYECTO S.A.S. el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad temporal, aplicables en las intersecciones de la Carrera 7 por Calle 102 y Avenida Calle 100 por Carrera 8ª. (...)

ALDEA PROYECTO S.A.S. propone también que el IDU adquiera la franja de terreno requerida para la construcción del deprimido, no obstante que, de acuerdo con las cargas del Plan Parcial aprobado mediante el Decreto 188 de 2014 de adopción del plan parcial, la gestión y adquisición predial del área de reserva definida en dicho decreto es una obligación a cargo del promotor. En este sentido el Plan Maestro de Movilidad establece claramente la responsabilidad de la gestión predial como parte integral del cumplimiento de las cargas urbanísticas y de las acciones de mitigación a cargo de un promotor. (...)"

Que "(...) las crecientes demandas de ALDEA PROYECTO S.A.S., bajo la fachada de generar discrepancias negociables en el proceso de armonización, se desvían ostensiblemente del marco del Plan Parcial adoptado en el Decreto 188 de 2014. En efecto, los desacuerdos que ALDEA PROYECTO S.A.S. intenta construir ya no guardan relación alguna con el proceso de armonización, pues en realidad apuntan a evadir el cumplimiento integral de las obligaciones que, en la forma de cargas urbanísticas y acciones de mitigación le impone el plan parcial a ALDEA PROYECTO S.A.S, plan que además le otorgó beneficios adicionales en términos de mayor edificabilidad y usos más rentables."

Finalmente considera importante tomar en cuenta que los resultados de la planificación física concertada entre Aldea Proyectos SAS y el IDU, en relación con el proyecto "Adecuación al Sistema Transmilenio de la Cra. 7ª" y en especial las actividades de armonización de las cargas urbanísticas, no están contenidos en un único documento, dado que "la armonización es un proceso que supone una sucesión de actividades por etapas que constan en actas, oficios, correos electrónicos y otros documentos". Y que es por ello que, como componente de la armonización, la ejecución de las obras de la Troncal por la Carrera Séptima supondrá la suscripción del CONVENIO FASE II entre el IDU y ALDEA PROYECTOS SAS o la aplicación del artículo 49 del Decreto Distrital 188 de 2014 en concordancia con el Decreto Distrital 222 de 2019.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.

La apoderada del Distrito, allegó el 19 de diciembre de 2019, memorial visible a folios 321 a 361 del cuaderno 2 de medidas cautelares, mediante el cual indicó que "(...) el decreto de la medida cautelar dispuesto por ese Despacho, se sustentó en la supuesta amenaza a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, proveniente de la presunta violación del principio de planeación en el trámite licitatorio para la adjudicación de 8 contratos con el fin de adecuar la carrera 7 al sistema de Transmilenio, por cuanto según entendimiento del Juzgado, no se ha encontrado la debida armonización entre el PPRU El Pedregal y el Proyecto de adecuación de la Carrera 7 al Sistema de Transmilenio.

La Procuraduría General de la Nación que investigó a fondo el tema, concluyó inexistencia de violación al principio de planeación en ese procedimiento licitatorio y por ello decidió, en los términos del artículo 73 de la Ley 734, la terminación de la investigación, en tanto el hecho investigado no existió, lo cual comporta su archivo. (...)"

En cuanto a la petición de levantamiento de medida cautelar adujo que ella "(...) compete al a quo y no al ad quem, por ello, a pesar de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Corporación ante la cual se surtía el recurso de apelación en contra del auto que decretó la medida cautelar, no había hecho devolución del cuaderno correspondiente a las medidas cautelares y aunque en segunda instancia se haya confirmado tal decisión, como demandados en esta acción tanto la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. como el IDU, estaban legitimados para solicitar el levantamiento de tal medida (...) pues considera que existen los estudios que armonizan de una manera adecuada el Proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio y los Planes parciales aprobados por la Administración Distrital.

Pone de presente que "(...) el carácter de instrumento de planeación de los Planes Parciales, cuyos alcances, condiciones y aspectos exclusivos, son precisados, desarrollados y complementados en el marco de su decreto de adopción. Justamente, es a partir de estas particularidades bajo las cuales se debe determinar y establecer si existen o no las condiciones de armonización y/o articulación, de tal suerte que para adelantar dicha evaluación corresponde remitirse al contenido propio del instrumento mediante el cual se adoptó el Plan

parcial específico, en este caso el Decreto Distrital 188 de 2014 y contrastar su contenido, documentos y alcances con ocasión de la ejecución del proyecto Carrera Séptima.” Y puntualiza que “de la lectura del decreto Distrital 188 de 2014 se deduce con total certeza que las cargas urbanísticas del Plan Parcial El Pedregal no han sido objeto de modificación y que las mismas se encuentran descritas en el artículo 34 del Decreto Distrital 188 de 2014, y algunas de ellas fueron definidas con fundamento en el oficio SM-DSVCT-48013 del 7 de mayo de 2013 de la Secretaría Distrital de Movilidad y en su acta de compromiso, mediante el cual dicha dependencia aprobó el Estudio de Tránsito del proyecto, documentos que hacen parte integral del decreto de adopción del plan parcial y que pueden ser sujetos de ajustes, precisiones o cambios en función de los conflictos de movilidad que se puedan presentar.”

Que en el oficio SDP 2-2018-78051 “la Administración concluyó que, si bien se han realizado ajustes y precisiones a los componentes técnicos y/o características técnicas urbanísticas de las cargas, no existen razones de hecho ni de derecho por las cuales se requiera adelantar la modificación del reparto de cargas y beneficios y/o del Decreto Distrital 188 de 2014. Adicionalmente, las cargas urbanísticas han sido previstas en las licencias de urbanización que se han expedido en el marco de la ejecución del proyecto y han sido el fundamento de los acuerdos que se han suscrito con las diferentes entidades del Distrito. De esta manera, se trata de obligaciones sustentadas en diferentes convenios y actos administrativos ejecutoriados y en firme y que tienen plena oponibilidad, validez y eficacia jurídica, para hacerlas cumplir incluso a través de mecanismos coercitivos.”

Igualmente dijo que “la ejecución de las obras supondrá la suscripción del convenio fase II entre el IDU y ALDEA PROYECTOS SAS (de acuerdo con las especificaciones de las obras acordadas en la armonización), como lo ha indicado el IDU ante diferentes autoridades y en el marco de las mesas de trabajo que se han realizado con la Procuraduría General de la Nación.” Y que “será entonces en el marco de dichos convenios en dónde se concrete el proceso de armonización entre las obras del Plan Parcial y las correspondientes al proyecto Carrera Séptima”.

Trajo a colación la comunicación del 6 de junio de 2019, dirigida por el Secretario Distrital de Planeación a la Procuradora Delegada para la Vigilancia de la Función Pública, radicada en la Procuraduría General Nación con el No.

20192250536181 y en respuesta a la pregunta sobre el documento en el cual se recogen los resultados de planificación física concertada entre ALDEA PROYECTOS SAS y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, mediante la cual se informó:

“Los resultados de la planificación física concertada entre Aldea Proyectos SAS y el IDU, en relación con el proyecto “Adecuación al sistema Transmilenio de la Cra 7ª” y en especial las actividades de armonización de las cargas urbanísticas, no están contenidas en un único documento, en la medida que dichas actividades están constituidas por una serie de actas, oficios y correos electrónicos según se evidencia en el numeral 3, capítulo III del informe técnico “Armonización entre las obras a adjudicar a través de la Licitación Pública No. ID-LP-SGI-014-2018 y el Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal”.

Así mismo, producto de la concertación, la ejecución de las obras supondrá la suscripción del convenio fase II entre el IDU y ALDEA PROYECTOS SAS (de acuerdo con las especificaciones de las obras acordadas en la armonización) o la aplicación del artículo 49 del Decreto Distrital 188 de 2014 en concordancia con el Decreto Distrital 222 de 2019.

Aldea Proyectos SAS se encuentra terminando, por una parte, los estudios y diseños de la solución de drenaje del deprimido de la intersección de la calle 100 con Carrera 7ª que deberán ser aprobados por el EAB, de conformidad con el oficio S-2019-160484 del 5 de junio de 2019 y de otra parte, la construcción y habilitación de vías locales de desvío, que hacen parte de las cargas locales del Plan Parcial El Pedregal establecidas en el Decreto Distrital 188 de 2014, adoptado por el Alcalde Mayor de ese entonces, Dr. Gustavo Petro y en el cual hizo gobierno la Secretaria Distrital de Planeación, cuyo titular era Gerardo Ardila Calderón, y que se encuentran en ejecución bajo el seguimiento del IDU. Lo anterior, permitirá iniciar la fase II – ejecución de obras de Plan Parcial El pedregal ofcio de 10 de abril de 2013, de secretaría de movilidad a Aldea Proyecto, aprueban estudio de tránsito plan parcial de renovación urbana El Pedregal.”

Pone igualmente de presente que hasta el momento no se ha suscrito el convenio fase II, puesto *“que el plazo para ejecución de las obras correspondientes a las cargas, va hasta mayo de 2024, luego aún se está en la oportunidad para suscripción de tal convenio y ese hecho no condicional el trámite del proceso licitatorio IDU-LP-SGI-014-2018.”*

Dijo así mismo que *“la inconformidad mostrada por Aldea Proyectos SAS como promotor del Plan Parcial El Pedregal, en relación con la ejecución de las cargas que le corresponden en virtud del Decreto 188 de 2014, no generan falta de armonización entre los referidos PPRU y Proyecto de adecuación de la carrera 7ª al Sistema Transmilenio”*. Que *“Tales manifestaciones solo advierten la intención del promotor del proyecto de no dar cumplimiento a las cargas que se le impusieron en el decreto 188 de 2014 en el cual se adoptó el PPRU El Pedregal, a solicitud de la sociedad Aldea Proyectos S.A. presentada el 24 de julio de 2012. De consolidarse el incumplimiento que se avisa, la administración distrital dispone de los mecanismos jurídicos, bien para compeler a su cumplimiento, ora para asumir directamente la ejecución de las obras en que se concretan las cargas, por supuesto cobrando lo que cueste su ejecución al promotor del PPRU El Pedregal”*.

Concluye diciendo que *“el argumento medular de la decisión de decretar la medida cautelar, la supuesta violación al principio de planeación, “en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos...” para el adelantamiento de un procedimiento licitatorio ha sido desvirtuado con la decisión de la Procuraduría General de la Nación, la cual se produjo el 20 de noviembre de 2019 (...)”* y que por ello *“no existió violación al principio de planeación en el trámite de la licitación No. IDU-LP-SGI-014-2018, conforme lo concluyó la señora Procuradora Segunda Delegada para la Contratación Estatal (...)” en tanto no ha existido la supuesta falta de armonización entre ese proyecto y los planes parciales previamente adoptados, con lo cual desaparece el fundamento del auto que decretó la medida cautelar.”*

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.

Mediante memorial radicado ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos el 14 de enero de 2020, visible a folios 395 a 399 del cuaderno 2 de medidas cautelares, el apoderado de TRANSMILENIO S.A., manifestó que de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, se dio traslado el día 20 de

diciembre de 2019 a la Subdirección General Jurídica del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU- de la solicitud realizada por este despacho.

Informó que "(...) el Director Técnico de Gestión Judicial del IDU informó mediante Oficio DTGJ – 20194251458841 del 26 de diciembre de 2019, que "la información requerida en la Acción Popular del asunto, ya fue entregada en el Juzgado 23 Administrativo del Circuito (oficina de apoyo) radicada el pasado 19 de diciembre del año en curso, documentación bajo el radicado IDU No. 20192250430813".

Concluye que de esa manera "se dio cumplimiento al requerimiento realizado" por este despacho.

ALDEA PROYECTOS S.A.S.

La representante legal de ALDEA PROYECTOS, sociedad vinculada en la acción popular de la referencia dio respuesta el 05 de febrero de 2020, mediante memorial visible a folios 400 a 438 del cuaderno 2 de medidas cautelares, al requerimiento realizado mediante auto de fecha 13 de diciembre de 2019. En dicho escrito, ALDEA es muy clara al señalar que "Al día de hoy persiste la falta de armonización entre las obras que debe ejecutarse como cargas del Plan Parcial y las que deberá ejecutar el contratista que resulte adjudicado en la licitación de la Carrera 7, no tenemos la disponibilidad predial en la intersección Carrera 7 - Calle 100, no se cuenta con los diseños de desagüe de aguas lluvias del deprimido y red matriz."

En ese sentido, señala que la licitación establece un plazo de ejecución de obras para cada tramo, sin embargo, el mismo no tuvo en cuenta que el Plan Parcial el Pedregal, tiene plazo de ejecución de las obras hasta el año 2024 conforme lo establece el Decreto 188 de 2014, en el evento en que el contratista adjudicado de la Troncal de Transmilenio ejecute obras y en el punto de la Calle 100 con Carrera 7 el Plan Parcial El Pedregal no haya realizado las obras, no se logrará empalmar y el Contratista adjudicado tendría que asumir obras que no fueron presupuestadas. Y que entonces, no existe armonización de los plazos entre la ejecución de la Carrera 7 y el Plan Parcial.

Es más, ALDEA manifiesta que en el anexo Técnico separable, en lo referente al Plan Parcial el Pedregal se realiza su delimitación, pero "deja en manos del contratista adjudicado la armonización de los cronogramas, cruces operacionales y demás obras complementarias". De igual modo, le impone el deber a la firma que

resulte seleccionada en el proceso contractual de la Troncal Transmilenio Carrera 7, realizar las gestiones debidas para armonizar los cronogramas de obra del Plan Parcial El Pedregal, con los de la Troncal Carrera 7 correspondientes al Grupo 4, localizado entre las calles 92 y 112 que incluye las conexiones operacionales y demás obras complementarias, y en particular con el puente vehicular de tráfico mixto, del costado occidental de la Cra 7 sobre la Av. Calle 100 en sentido norte-sur.

Posteriormente, y a pesar de las diferencias en diseños y obras, que se le pusieron de presente al IDU durante el segundo semestre de 2018, el IDU inició la fase precontractual del proceso de licitación para la construcción de la Troncal de Transmilenio Carrera 7, simplemente con la existencia de unos diseños aprobados por el mismo IDU en noviembre de 2016, con un sistema de transporte de Tren Ligero que difieren en los diseños y obras elaborados por INGETEC, que fueron aprobados en octubre de 2018.

Y a pesar de que ALDEA PROYECTOS manifestó al IDU, en la audiencia de riesgos y de observaciones a los pliegos de la licitación, que los riesgos y obras asociados al Plan Parcial no fueron contemplados en los pliegos de condiciones y tampoco en la Matriz de riesgos para que los futuros oferentes tuvieran el conocimiento respecto a las situaciones que se les podría presentar en cronogramas, obras y posibles obras adicionales, en el sector de la Calle 100 con Carrera 7, el proceso de contratación continuó sin modificación alguna.

En su escrito Aldea Proyectos expresó concretamente las razones por las cuales no está armonizado el Plan Parcial El Pedregal con el proyecto de adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio y que hoy en día se mantienen:

"1. El Decreto 188 de 2014 hoy en día goza de legalidad y determinó la construcción de un sistema de Transporte de Tren ligero, cuyos diseños fueron aprobados en la Administración del alcalde Peñalosa en el mes de noviembre de 2016, en desarrollo del Convenio 1359 de 2015 suscrito con el IDU.

2. Debido a los cambios de Administración, se pasó de proyectar la realización de un Tren ligero por la carrera séptima a un sistema Transmilenio.

3. Basados en el principio de confianza legítima , desde la expedición del Decreto de adopción del Plan Parcial el Pedregal en el año 2014 al año 2019, transcurrieron 5 años sin que se haya suscrito un convenio para ejecutar las obras, adicionalmente en diciembre de 2018 se obtuvo respuesta por parte del IDU y de la Administración Distrital que las obras a ejecutar son las establecidas en el Plan Parcial El Pedregal conforme a los comunicados IDU-SGDU-2018-2051222181 del 20 de diciembre de 2018 y en el oficio 2-2018-78061 del 20 de diciembre de 2018, volviendo así al estado inicial del proyecto.”

La entidad concluye su escrito expresando que las condiciones técnicas establecidas en el Plan Parcial y aprobadas por el IDU a través del Convenio 1359 de 2015, fueron modificadas y a pesar de desarrollarse mesas de trabajo con la Administración Distrital, hoy en día no tienen una definición, como lo es el caso de la Estación de Transmilenio de la Carrera 7, a pesar de que el IDU ya tiene los diseños elaborados por INGETEC, Aldea no tiene claridad sobre las obras que debe ejecutar ya que el costo de la Estación de Transmilenio diseñada por INGETEC supera el valor de la carga indexada establecida en el Decreto 188 de 2014. Es decir, no solo el IDU debe definirle a Aldea Proyectos, el alcance de la obra a ejecutar de la Estación de la Carrera 7, sino que además la Administración Distrital deberá asumir el mayor costo de la Estación y quién ejecutara las obras adicionales, ya que ellas no se encuentran contempladas en la Licitación de la Troncal Carrera 7.

El desequilibrio de cargas y beneficios, ocasionado por los sobrecostos de la carga urbanística indexada, al ser modificadas las obras que ya se encontraban aprobadas por Decreto 188 de 2014 y por los diseños aprobados por el IDU, fue presentado en varias mesas de trabajo y concretado en la desarrollada el 14 de Septiembre de 2018 en las Instalaciones de la Secretaria de Movilidad, en la que se planteó por parte de Aldea una propuesta de ejecución de obras, cuyo resultado en valor fuera el establecido en el Decreto 188 de 2014, ante esa Secretaria y la Secretaria de Planeación, en la que se le detalló el valor de cada carga con las nuevas especificaciones del sistema de Troncal de Transmilenio.

Sin embargo, la misma no fue tomada en cuenta y muy por el contrario la Secretaria de Movilidad, Secretaria de Planeación, IDU y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, a través de comunicado del 20 de diciembre de 2018, nos indica que no hay razones de hecho, ni de derecho para realizar la modificación del

Plan Parcial el Pedregal, con las obras nuevas y se ratifica en que las obras a ejecutarse son las establecidas por el Decreto 188 de 2014.

Por lo anterior advierte que hoy en día no existe modificación del Plan Parcial, no existe documento que señale la modificación de las obras y su alcance, y solo se tiene un Decreto de Adopción del Plan Parcial, un Convenio que aprobó los diseños de las obras establecidas en el Decreto 188 de 2014 y no se encuentra ningún otro acto administrativo de la misma categoría a los anteriores, que evidencie el alcance de las obras que debe ejecutar el Plan Parcial el Pedregal e insisten en la no armonización de los diseños, como se lo manifestamos al IDU.

ACCIONANTE SEÑOR RODRIGO LARA RESTREPO.

El actor popular RODRIGO LARA RESTREPO dio respuesta el 05 de febrero de 2020 (folio 439 a 442 del cuaderno 2 de medidas cautelares), al requerimiento realizado mediante auto de fecha 13 de diciembre de 2019. En su escrito manifestó que desde el mismo momento en que se decretó la suspensión de la LICITACIÓN N° IDU-LP-SGI-014-2018 a la fecha, **"NO SE HAN MODIFICADO EN ABSOLUTO"** los presupuestos que sirvieron de fundamento para el decreto de la medida cautelar.

El actor parte de la premisa de que toda la discusión jurídica dentro de la presente acción popular, se centra en el cumplimiento por parte del IDU de uno de los principios que rige la contratación estatal, esto es, el principio de planeación.

Que dicho principio se traduce en el despliegue de una serie de actuaciones que las entidades del estado deben realizar **antes de adelantar un proceso de contratación, no después de haberlo agotado ni mucho menos durante su trámite.**

El accionante manifiesta como objeto del litigio, determinar si el IDU y la Administración Distrital observaron el principio de planeación al momento de estructurar y sacar adelante el proceso de licitación de la carrera séptima o si por el contrario omitieron algunos aspectos, que resultarían relevantes al momento de la adjudicación y ejecución del contrato de obra.

También expresa que es *"desafortunado que las entidades Distritales accionadas pretendan confundir a la Comunidad y a la suscrita tratando de mostrar que la armonización entre el proyecto de renovación urbana El Pedregal con el proyecto*

de Transmilenio por la Carrera Séptima, está dado por una serie de procedimientos que se vienen desarrollando de manera concomitante con el proceso licitatorio". Esto como resultado de una apreciación completamente contraria a lo que la jurisprudencia ha definido como principio de planeación, toda vez que, si la armonización de los dos proyectos hace parte de la planeación, no se hallan razones que justifiquen su inobservancia, cuando dentro del trámite licitatorio ya se presentaron ofertas y éstas fueron evaluadas. **Es decir, la planeación debió realizarse ANTES de abrir la Licitación Pública y no DURANTE el trámite de evaluación de las ofertas.**

Para sustentar la ausencia de armonización, el accionante trae a colación unos escritos radicados en diciembre de 2019, en los que las entidades señalaron concretamente que no había finalizado el proceso de armonización:

En ese sentido, la Alcaldía de Bogotá expresó:

"...Hasta el momento no ha sido suscrito el convenio fase II. Recordamos que el plazo para la ejecución de las obras correspondientes a las cargas, va hasta mayo de 2024, luego aún se está en la oportunidad para suscripción de tal convenio y ese hecho no condiciona el trámite del proceso licitatorio 1DU-LP-014-2018..." (Oficio radicado dentro del presente trámite, el día 19 de diciembre de 2019, suscrito por la Apoderada de la Alcaldía Mayor de Bogotá.)

Por su parte el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, manifestó:

"...Es por ello, que como componente de la armonización, la ejecución de las obras de la Troncal por la Carrera Séptima supondrá la suscripción del CONVENIO FASE II entre el IDU y ALDEA PROYECTOS SAS (de acuerdo con las especificaciones de las obras acordadas en la armonización) o la aplicación del artículo 49 del Decreto Distrital 188 de 2014 en concordancia con el Decreto Distrital 222 de 2019..." (Oficio radicado dentro del presente trámite el día 19 de diciembre de 2019, suscrito por el Apoderado del IDU)

El accionante concreta su afirmación señalando que la propia Administración reconoce que NO hay convenio firmado para seguir adelante con la ejecución de cargas, de las cuales algunas resultan necesarias para que el proyecto de la séptima se pueda realizar. Y si en gracia de discusión se afirmara que el convenio no es requisito para ejecutar las obras, a la fecha NO se tienen conocimiento que el

acto por medio del cual el Alcalde Mayor aprobó el Plan Parcial El Pedregal haya sido modificado, lo que implica que los Señores Promotores HOY deben construir una estación para el Tren Ligero y no para Transmilenio.

Advierte que el Distrito pretende justificar sus actuaciones al señalar que "*en este proceso si se han venido adelantando los ejercicios propios de armonización*", afirmación que pone en entre dicho la responsabilidad que le asiste a los funcionarios públicos de adelantar proceso de contratación con la debida diligencia, toda vez que los procesos de armonización hacen parte de la planeación que debió realizar el IDU ANTES de iniciar el proceso IDU-LP-014-2018.

Adicionalmente, el actor manifiesta que el Distrito quiere excusar su inobservancia del principio de planeación con el argumento que el Plan Parcial el Pedregal, no estaba ajustado al POT vigente para ese momento, argumento que resulta inoportuno y no por demás irresponsable. En el sentido de que no puede concluirse que ante la existencia de un sistema de transporte de Troncal de Transmilenio en el Plan de Ordenamiento Territorial- POT y en el Plan de Desarrollo 2016-2020, se desconozcan las obras que estableció la **misma** Administración Distrital en el Decreto 188 de 2014 (Plan Parcial El Pedregal), puesto que los diseños fueron aprobados por la Administración del Doctor Peñalosa en el mes de noviembre de 2016, Decreto que se encuentra en firme y generando plenos efectos jurídicos, ya que no ha sido objeto de cuestionamiento a través de acción judicial alguna por parte de la Administración Distrital.

Por último, el accionante se refiere a la decisión tomada por la Procuraduría General de la Nación, considerando que la decisión de archivar la investigación fue errónea y por ende fue objeto de recurso por su parte, el cual aún se encuentra pendiente de resolver.

De igual manera manifiesta que solicitud de levantamiento de la medida cautelar está siendo sustentada en el archivo de una decisión disciplinaria que tuvo como objetivo que se investigaran las actuaciones de los servidores públicos en las etapas de la licitación pública para ejecutar las obras de la Troncal de Transmilenio Carrera 7, desde la fase de estudios previos. Sin embargo, la actuación de la Procuraduría Delegada Preventiva, no tiene injerencia en las decisiones administrativas y judiciales, conforme con la normativa especial que rige la función Preventiva, como bien se mencionó en todas las actas de reunión elaboradas por esa Procuraduría y que obran en el expediente de su gestión:

Dicha actuación preventiva, conforme al artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, no implica en modo alguno la coadministración o injerencia en las decisiones administrativas, financieras, técnicas o jurídicas de las entidades públicas o de particulares que ejercen funciones públicas. Tampoco en esta órbita, la Procuraduría General expide conceptos, avales o aprobaciones frente a documentos producidos o actuaciones desplegadas por los sujetos de la vigilancia, de allí que las recomendaciones efectuadas no obliguen a los sujetos de vigilancia.

Así mismo, no puede constituirse en una herramienta de presión a los servidores o particulares que cumplen funciones públicas para que obren como lo desea la Procuraduría General así se actúe con la intención de evitar perjuicios para la comunidad, la pérdida de recursos o la vulneración de los derechos... (...) pero no es viable coaccionar a los responsables de la gestión contractual a adoptar una determinación u otra decisión” (Acta de Reunión 29/04/19; 6/05/19)

En efecto, aduce que, al analizar la decisión de la Procuraduría se observa que no se tuvieron en cuenta todos los aspectos técnicos que se han venido ventilando referente a los puntos de indefinición del proyecto el Pedregal y de Transmilenio por la carrera séptima.

En ese orden de ideas el señor Lara Restrepo solicita que cualquier decisión que se adopte sobre el fondo en la presente acción popular no se funde exclusivamente en el informe de cierre emitido por la Procuraduría, como lo solicita el apoderado del IDU, toda vez que el Despacho debe realizar un análisis, evaluación y valoración de todo el material probatorio obtenido de las partes o que haya sido recabado de oficio, de manera que la decisión se adopte conforme a las reglas de la sana crítica.

INGETEC INGENIEROS CONSULTORES

La abogada de INGETEC INGENIEROS CONSULTORES dio respuesta el 07 de febrero de 2020 (folio 449-479 del cuaderno 2 de medidas cautelares), al requerimiento realizado mediante auto de fecha 13 de diciembre de 2019. En dicho escrito INGETEC allegó un informe de *“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.”

En dicho informe INGETEC manifestó que *“una vez recopilada la información de los diseños del Plan Parcial Pedregal, se procedió con la revisión y armonización de diseños, para lo cual se realizaron múltiples reuniones, en donde se socializaron los diseños de cada una de las partes y se realizaron los ajustes pertinentes, obteniendo productos completamente armonizados y funcionales.”* (Énfasis del Despacho)

INGETEC insiste que a lo largo de la ejecución del contrato de Consultoría 1073-16 se realizó la armonización con el proyecto del Plan Parcial Pedregal, de donde se generaron ajustes a los diseños, tales como la incorporación del retorno occidente-occidente sobre la calle 100, los cuales fueron elaborados por Aldea Proyectos, a partir del diseño geométrico de la Troncal Carrera 7 elaborados por INGETEC.

Para sustentar dicha afirmación allega copias parciales de las Actas de Comité de las juntas realizadas en el año 2017 y 2018, junto con imágenes de los planos de los avances hechos en las reuniones.

Finalmente, la empresa se refiere al informe de finalización de asunto ordinario REG-PR-00-005, con fecha 10 de octubre de 2019, elaborado por la Procuraduría General de la Nación, en el cual recomendó la finalización de la medida preventiva de suspensión del proceso licitatorio IDU-LP-SGI-014-2018, correspondiente a la construcción de la Troncal Carrera Séptima.

Dentro de dicho informe de finalización se destaca lo siguiente:

“Modos de transporte establecidos en el POT para la carrera 7ª

- 1- *Para el caso en concreto se observó que la Administración del Distrito Capital desde el año 2000, señaló que la carrera 7ª es un corredor troncal especializado que permite el ascenso y descenso de pasajeros a los buses de alta capacidad; situación reafirmada en el POT vigente (Decreto 190 de 2004).*
- 2- *El Subsistema de Transporte es una estructura alrededor de los modos de transporte masivo: Metro. Transmilenio y Tren de cercanías, los*

componentes se organizan en torno al Metro y los **buses articulados sobre corredores troncales especializados**.

- 3- Siguiendo la estructura de este Sistema, en 2007 el Distrito anunció la puesta en marcha del Proyecto Urbanístico Integral denominado "Troncal Carrera 7, en el marco del cual surgió la formulación, aprobación y adopción del PPRU- "El Pedregal" (Decreto Distrital 188 de 2014).
- 4- A la fecha de la expedición del Decreto aprobatorio del Plan Parcial, los modos de transporte masivo establecidos en el POT correspondían a: **Metro, Transmilenio y Tren de Cercanías lo que excluye como modo el metro ligero o tren ligero.**

El desarrollo normativo relacionado con los POT del Distrito Capital y el Plan Parcial nos permite afirmar que, desde 2004 a la fecha, ha estado vigente el Decreto 190 de 2004.

Sin embargo, es necesario recordar que la Administración Distrital de Gustavo Petro expidió el Decreto 364 de 2013 que adoptó un nuevo POT para Bogotá D.C acto administrativo al que se suspendieron sus efectos el 27 de marzo de 2014, por el Consejo de Estado, con posterioridad el Juzgado Segundo Administrativo de Bogotá en sentencia de primera instancia resolvió declarar nulo el mencionado decreto, decisión que fue apelada y a la fecha no se ha decidido.

En el Decreto 364 de 2013 se establecía como uno de los componentes del subsistema de Transporte Público, el Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, dentro del cual se encontraba la Red de Transporte Masivo, integrada por **corredores de alta, media y baja capacidad**; diferente al componente definido en el POT vigente (Decreto 190 de 2004), que establece corredores troncales especializados.

En relación con los corredores de media capacidad se establecía que debían ser atendidos por modos de **transporte de mediana capacidad y alta eficiencia, flexibles o rígidos** dichos corredores serían operados principalmente por tecnologías tipo LRT (Metro Ligero -Tranvía) y BRT (Buses articulados); en contraste al POT vigente que excluye como modo el metro ligero o tren ligero."

Para concluir, INGETEC afirma que de acuerdo con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial POT, Decreto 190 de 2004, para el corredor vial de la Carrera 7 se contempla la implementación de un sistema BRT y no un tren ligero.

Asimismo, expresaron que dentro de las exigencias dispuestas en el contrato de Consultoría 1073-16, celebrado entre el IDU e INGETEC, se contempla la actualización de los Estudios y Diseños de la Troncal Carrera Séptima, para la adecuación del sistema BRT Transmilenio, según las especificaciones establecidas en los Parámetros Técnicos Operacionales.

Según los Parámetros operacionales de Transmilenio S.A., para el corredor BRT de la Troncal Carrera Séptima, se implementará una estación en la intersección de la Carrera Séptima con Calle 100, tal como se aprecia en los diseños aprobados del Contrato 1073.

A lo largo de la etapa de Estudios y Diseños del contrato de Consultoría 1073-16, se realizaron diversas actividades y reuniones de armonización, a partir de las cuales se generaron actualizaciones y ajustes a los diseños, generando las integraciones requeridas para ambos proyectos.

Por lo anterior, tal como lo indica el informe de finalización de la Procuraduría General de la Nación, el proyecto cuenta con las armonizaciones requeridas para la integración de los proyectos. (Énfasis del Despacho)

COADYUVANTES

Mediante escrito radicado el 06 de febrero de 2020 (fol. 444-445 del cuaderno 2 de medidas cautelares), la señora María Fernanda Rojas Mantilla, obrando como Concejal de Bogotá y en calidad de coadyuvante de la parte accionante dentro del proceso de la referencia, puso de presente *"la falta de armonización del Transmilenio por la Carrera 7ma con el Plan Parcial El Pedregal."*

Aclara que "(...) no existen los diseños fase III de la solución que se piensa implementar, apenas está a nivel de pre-factibilidad (fase I) mientras los diseños de Transmilenio por la Avenida si están en fase III."

Argumenta que de conformidad con lo anterior "no conocemos realmente ni los costos ni los desafíos técnicos y problemas que podamos tener en la obra, en

especial cuando se incluye un deprimido en la misma. Se piensa demoler el actual puente sobre la calle 100 y remplazarlo por un deprimido.

Plantea los diversos problemas que tienen los dos proyectos y que conllevan a una falta de armonización así:

“El primero es el retorno tipo gota que se debe hacer para permitir a los vehículos que van al oriente a retornar al occidente, este retorno es tan estrecho que no podrían usarlo camiones, buses o vehículos de gran tamaño como carros de bomberos y otros. En la compensación original se incluía un retorno bastante amplio para este fin, pero con la intención de lograr una conexión operacional entre la troncal de Transmilenio por la carrera séptima y la calle 100, este fue cambiando por un retorno de unas características muy inferiores y como se mencionó con muchas limitaciones técnicas.

Una de las compensaciones que tiene el proyecto es una zona de regulación del SITP, las cuales son zonas de descanso y estacionamiento temporal para los buses, en este caso para 35 buses. Sin embargo, con dos troncales de Transmilenio, el número de rutas del SITP que funcionaría en la zona bajaría incluso en un 90%, por lo cual esta zona de regulación ya no tendría ningún sentido. Algo que ni el proyecto de Transmilenio por la séptima ni por la Av. 68 ha tenido en cuenta. Dado que la Troncal de la Av. 68 ya fue adjudicada, la única forma para que esta zona de regulación tenga sentido es sin la troncal séptima.

Existe también una incertidumbre muy grande con las dimensiones de la estación sobre la calle 100, ya que una cosa era la necesidad de estas dimensiones para una estación cabecera y de transbordo a un sistema de Tranvía o buses zonales y una muy distinta para una estación de paso, sin necesidad de transbordo.

(...)

La semaforización es también otro problema a solucionar, ya que, aunque la solución propone un puente vehicular para los carriles mixtos, también propone la adición de dos semáforos. Uno a la altura de la calle

102 y otro para acceso peatonal a la estación de la Cr. 7 en su costado sur. El semáforo en la calle 102 es necesario dado que la distancia entre esta calle y el inicio del puente no es suficiente para que el tráfico se incorpore sin problemas a la Cr. 7. Es decir, a pesar de que se hace la inversión en un puente vehicular cuyo objetivo no es tener una intersección semaforica, se agregan dos intersecciones semaforicas que hoy no existen, existiendo una clara contradicción. (...)

Por las razones anteriores, concluye que, dado que no existe armonización, las medidas cautelares decretadas deben mantenerse hasta tener certeza de que la solución a implementar es la mejor y la que mejor aprovecha las compensaciones del proyecto El Pedregal.

Por otro lado, advierte el Despacho que, mediante escrito presentado el 11 de marzo de 2020 (fol. 481 a 483 del cuaderno 2 de medidas cautelares), el señor Guillermo Rivera en su condición de veedor distrital, formuló su coadyuvancia dentro de la acción de la referencia, en razón de la importancia de los derechos e intereses colectivos en juego.

Solicitó mantener las medidas cautelares decretadas dentro del presente proceso, toda vez que considera que se dan los presupuestos para ello, trayendo a colación el "INFORME DE AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU – EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. CONTROL EXCEPCIONAL ADMITIDO Y AUTORIZADO MEDIANTE AUTO ORD-80112-0094 DE 2019 – DISEÑO Y CONTRATACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE LA CARRERA SÉPTIMA AL SISTEMA TRANSMILENIO. VIGENCIAS 2016-2019", proferido por la Contraloría General de la República, donde detectaron 13 hallazgos que justifican mantener la medida cautelar así:

(...)

- 1. Adquisición de los inmuebles de la franja predial requerida para ejecutar el Proyecto de Inversión Carrera Séptima al Sistema Transmilenio. Administrativo.*
- 2. Gestión predial desplegada para el desarrollo de la construcción para la adecuación al sistema Transmilenio de la Carrera Séptima. Administrativo.*

3. Descuento de la plusvalía por concepto de anuncio del proyecto. Administrativo con presunta incidencia fiscal para indagación preliminar y disciplinaria.
4. Contrato 1073 de 2016. Estudios Sociales - Reunión Finalización Comunidad. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.
5. Contrato 1073 de 2016. Diseño Espacio Público y Urbanismo. Intervención Bienes de Interés Cultural - BIC-. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria e IP.
6. Contrato 1073 de 2016. Cálculo de ajuste por cambio de vigencia. Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.
7. Contrato 1104 de 2016. Cálculo de ajuste por cambio de vigencia. Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.
8. Contrato 1073 de 2016. Costos de personal y operacionales. Costos de personal y operacionales. Administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.
9. Contrato 1073 de 2016. Construcción de Análisis de Precios Unitarios para concretos en estructuras sometidas a flujo de agua. Administrativo.
10. Contrato Producto final de consultoría - Presupuesto para licitación pública. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, para indagación preliminar.
11. Inversión y Costos Contabilizados Troncal Carrera 7ª. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.
12. Contrato 1073 de 2016. Estudios y diseños a Fase III. Administrativo con presunto alcance disciplinario.
13. **Armonización Plan Parcial Pedregal, Proyecto Transmilenio Carrera 7. Administrativo. (...)**

También manifestó que “la sola lectura del informe permite evidenciar no solo las deficiencias en la planeación del proceso contractual en cuestión, sino también que están en riesgo los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, al patrimonio público, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, especialmente 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, consagrados en los literales a), b), c), d), e), h) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998".

Frente a lo anterior, el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, que dispone:

"Toda persona natural o jurídica, podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrá coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares. Así como el Defensor del pueblo y sus delegados, los Personeros, Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos."

Por su parte, el Consejo de Estado¹ referente a la coadyuvancia ha destacado lo siguiente:

"Al respecto es preciso señalar que la figura de la coadyuvancia es un mecanismo de intervención que puede hacer una persona natural o jurídica como tercero para apoyar voluntariamente los argumentos expuestos por alguno de los extremos de la litis, dentro de un proceso judicial.

(...)

Es importante señalar, que como el interés jurídico que mueve tanto al actor popular como a su coadyuvante no es otro que la defensa de lo colectivo, éste último no puede establecer a su criterio una nueva demanda con pretensiones y derechos distintos a los planteados por el accionante, pues ello no estaría acorde con la finalidad de la coadyuvancia establecida para contribuir, asistir o ayudar a la consecución de la defensa de los derechos colectivos invocados por el actor y no para formular su propia demanda, pues su legitimación también es limitada en acciones colectivas.

De este modo, se tiene que las facultades del coadyuvante en estas acciones constitucionales se contraen, entonces, a efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, toda vez que no se trata de un sustituto procesal que actúa a nombre propio, sino un interviniente secundario y como parte accesoría.

...tal intervención no puede significar una reformulación de la demanda, pues ello entrañaría una clara contradicción con lo formulado por el coadyuvado, que comportaría no sólo una desnaturalización de la figura,

¹ SECCIÓN TERCERA, sentencia del 20 de septiembre 2001, Radicación número: 25000-23-24-000-1999-0033-01(AP-125), C. P. MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ.

sino un desbordamiento de sus limitadas facultades como intervención adhesiva.”

En ese orden de ideas, de conformidad con la norma transcrita, la jurisprudencia citada y por ser procedente, se aceptará la coadyuvancia, en calidad de ciudadano, del señor Guillermo Rivera y así se consignará en la parte resolutive del presente proveído.

CONSIDERACIONES.

El artículo 235 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que las medidas cautelares que son adoptadas en un caso en concreto pueden ser modificadas o revocadas en cualquier estado del proceso, de oficio o a solicitud de parte, cuando (i) se advierte que no se cumplieron con los requisitos para su otorgamiento; (ii) **que las circunstancias que causaron su decreto ya no se presentan o fueron superadas**; o (iii) que es necesario variar la medida para que se cumpla. El artículo en cuestión es del siguiente tenor:

“Artículo 235. Levantamiento, modificación y revocatoria de la medida cautelar. El demandado o el afectado con la medida podrá solicitar el levantamiento de la medida cautelar prestando caución a satisfacción del Juez o Magistrado Ponente en los casos en que ello sea compatible con la naturaleza de la medida, para garantizar la reparación de los daños y perjuicios que se llegaren a causar.

La medida cautelar también podrá ser modificada o revocada en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, cuando el Juez o Magistrado advierta que no se cumplieron los requisitos para su otorgamiento o que estos ya no se presentan o fueron superados, o que es necesario variarla para que se cumpla, según el caso; en estos eventos no se requerirá la caución de que trata el inciso anterior.

La parte a favor de quien se otorga una medida está obligada a informar, dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento, todo cambio sustancial que se produzca en las circunstancias que permitieron su decreto y que pueda dar lugar a su modificación o revocatoria. La omisión del cumplimiento de este deber, cuando la otra parte hubiere estado en imposibilidad de conocer dicha modificación, será sancionada con las

multas o demás medidas que de acuerdo con las normas vigentes puede imponer el juez en ejercicio de sus poderes correccionales” (Subrayas del Despacho)

Teniendo en cuenta el artículo anterior, es necesario recordar que, la medida cautelar fue decretada dentro del proceso de la referencia mediante auto de fecha 28 de agosto de 2019 (fol. 1-28 del cuaderno 2 de medidas cautelares), tomando como fundamento de la anotada decisión los siguientes argumentos:

“Advierte la parte accionante que los planes parciales de obra no se encuentran armonizados con el proyecto de adecuación de la carrera séptima al sistema Transmilenio, lo cual atenta contra la moralidad administrativa y afecta el principio de planeación, frente a lo cual las entidades accionadas han sido consistentes en manifestar que, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, celebró el contrato IDU-1073-2016 con la Consultora INGETEC S.A., cuyo objeto es “Actualización, complementación, ajustes 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 Av. Caracas, patio portal, conexiones operacionales Calle 26, Calle 100, Calle 170 y demás obras complementarias, en Bogotá D.C.” , donde se previó la necesidad de armonizar los estudios y diseños objeto del referido contrato con los planes parciales existentes sobre el corredor y en particular con el plan parcial El Pedregal, para garantizar la funcionalidad multimodal, así como las necesidades actuales del sistema en su fortalecimiento.

En el informe técnico presentado por el Subdirector General de Desarrollo Urbano al Director Técnico de Gestión Judicial del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, visible a folios 192 a 282 del cuaderno de medidas cautelares, se advierte que el IDU desde la planeación de la consultoría de estudios y diseños estableció al consultor INGETEC la obligatoriedad de conocer y armonizar los proyectos existentes en la totalidad del corredor de la carrera séptima desde la calle 32 hasta la calle 200, con los productos que se generaran en el marco de dicha consultoría.

También se dijo en dicho informe que “En el marco de la elaboración de los estudios y diseños de la “adecuación de la carrera Séptima al Sistema Transmilenio”, las entidades distritales en general y el IDU en particular, trabajaron en la armonización de dicho proyecto con las cargas urbanísticas a cargo del promotor del plan parcial El Pedregal (...)” quien es ALDEA PROYECTO S.A.S.

Que para ello, se realizaron reuniones, mesas de trabajo, entre otras actividades, remitiendo el promotor ALDEA PROYECTO S.A.S. al IDU, a través de correo electrónico del 25 de octubre de 2017, los planos con los ajustes geométricos de la intersección vial entre la calle 100 y la carrera séptima, todo con el fin de que INGETEC S.A. utilizara esta información y armonizara el plan parcial con el proyecto de adecuación de la carrera séptima al sistema Transmilenio, de manera que incluyera todos los movimientos operacionales para vehículos mixtos y del sistema de bus BRT o Transmilenio, incluyendo el retorno occidente – occidente en forma de gota y para que elaborara el estudio de tránsito aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad y fuera incorporado en la documentación técnica del proceso de selección del contrato de obra IDU-LP-SGI-014-2018.

Como resultado de lo anterior, la Secretaría Distrital de Movilidad mediante oficio SM-DCV-11341018 del 06 de junio de 2018, aprobó el estudio de tránsito presentado por INGETEC para el proyecto de Adecuación al sistema Transmilenio de la Carrera Séptima, lo cual, en palabras del Subdirector General de Desarrollo Urbano del Instituto de Desarrollo Urbano IDU “constituye prueba de la armonización entre los dos proyectos”.

La apoderada de la Alcaldía Mayor de Bogotá trajo a colación la comunicación intercambiada entre la Secretaría Distrital de Planeación y ALDEA PROYECTOS S.A.S. mediante oficio 1-2019-07787 del 12 de febrero de 2019, donde los promotores del Pedregal manifestaron que aceptaban el estudio realizado por esa Secretaría y exponen las razones por las que están de acuerdo con dicho estudio y que fueron:

- “Con relación a la indicación que las cargas a las que estamos obligados, siguen siendo las establecidas en el artículo 34 del decreto 188 de 2014,

que ascienden a la suma de \$136.229.971.045, como lo establece en el Anexo 2 del Decreto 188 de 2014 "Reparto Equitativo de cargas y beneficios del Plan Parcial" (cfr. Pág. 6 de 9 de dicho anexo), cuya actualización del valor es así:

*"El valor de las cargas, se presentan (sic) de forma indicativa y están sujetos (sic) a cambios, **debido a fluctuaciones de las diferentes variables macroeconómicas del país que afectan directamente el costo de los materiales y mano de obra necesario para el desarrollo del plan parcial.**"*

Es decir, que los valores de las obras son indicativos, para ajustarlos a las fluctuaciones de las variables macroeconómica colombianas, que afectan directamente tanto el costo de los materiales como de la mano de obra, que son necesarios para el desarrollo del Plan Parcial, para lo cual se aplica el índice de costos de la construcción, factor indicativo por parte del DANE, que lo define así:

"Es un instrumento estadístico que permite conocer el cambio porcentual promedio de los precios de los principales insumos requeridos para la construcción de vivienda, en un periodo de tiempo"

- *Igualmente estamos de acuerdo con la no modificación del Plan Parcial El Pedregal, toda vez que los beneficios establecidos en el Decreto 188 de 2014, producto del reparto equitativo, no se modifican y ya se encuentran en ejecución las obras con base en el otorgamiento de la licencia de urbanización y construcción expedida por la Curaduría N. 3 a través de la Resolución 16-3-0375 del 11 de marzo de 2016 modificada mediante Resolución 17-3-1496 del 28 de noviembre de 2017.*

2. En atención a que las obras a ejecutar, son las establecidas en el Decreto de adopción, deriva necesariamente en la armonización de las obras del plan parcial y las del nuevo sistema de transporte establecido en el plan de desarrollo actual, a través del ajuste en los diseños, modificación de las especificaciones técnicas y procesos constructivos, aumento y modificación de cantidades y especificaciones de materiales.

(...)

4. En el comunicado de la referencia y en los comunicados expedidos por el IDU DTP 20182251246191 del 28 de diciembre de 2018 y el DTP 20192250038781 del 24 de enero de 2019 (los cuales se anexan a la presente comunicación), se ratifica la ejecución de las obras establecidas en el Decreto de adopción y realizan un recuento de los antecedentes normativos del sistema de transporte por la carrera 7 y avenida 68 en troncales de Transmilenio, los cuales no han sido objeto de discusión o inconformidad en los comunicados que hemos presentado a la administración Distrital desde el año 2014. (...)"

No obstante lo anterior y a pesar de haberse manifestado conformidad por el estudio realizado por la Secretaría Distrital de Planeación por parte de los promotores del plan parcial El Pedregal y estar armonizado el proyecto de adecuación de la carrera séptima al sistema Transmilenio con ese plan parcial, como lo afirman los apoderados de las entidades accionadas, advierte este Despacho que en la misma comunicación de fecha 12 de febrero de 2019, allegada por el actor, como sustento de su solicitud de medida cautelar y visible a folios 104 a 107 del cuaderno principal, la representante legal de ALDEA PROYECTOS S.A.S., manifiesta su confusión con respecto a la mentada armonización en los siguientes términos:

"En las comunicaciones emitidas por la Secretaría de Planeación y por el IDU, se indica que ya existió armonización entre las obras de las troncales de Transmilenio y el Plan Parcial El Pedregal, pero el pasado mes de diciembre de 2018, se emite por parte de la administración distrital, la respuesta en la que ratifica que las obras a ejecutar por el proyecto son las descritas en el decreto 188 de 2014, cuya respuesta confunde al existir las siguientes diferencias:

- ESTACION DE BUSES CALLE 100-8: El Decreto 188 de 2014, establece como carga la construcción de una estación de buses de la Calle 100-8.

Al respecto, conforme nos lo señala el IDU, en su comunicado SGDU-20182051222181 del 20 de diciembre de 2018, establece que el diseño y especificaciones de esta estación no se modificarán y por tal razón, la FIRMA "CONSORCIO CONSULTORES TRANSMILENIO, en su

condición de responsable de los estudios y diseños de la Troncal Transmilenio Avenida 68 – Calle 100 armonizar sus productos con los diseños del Plan Parcial El Pedregal”, de lo cual, inferimos, que la misma se adecúa a las nuevas condiciones operacionales de las troncales carrera 7 y Avenida 68 y por ende, ésta carga no se modifica.

Pero de igual manera el oficio del IDU y la respuesta de la referencia indican que hay un aumento de la estación de 60m2, lo cual nos genera la modificación de diseños, aumento de los costos de obra, geometría vial y verificación y posible modificación de los diseños de redes, lo cual nos llevaría a modificar el costo de la carga.

- ESTACION DE TREN LIGERO 101-7: Establece el oficio de la referencia que la “Estación de la carrera 7, corresponde a una carga urbanística definida en el Plan Parcial El Pedregal y por lo tanto, el promotor urbanizador deberá cumplir con la respectiva obligación”.

El Decreto 188 de 2014, establece la construcción de una estación de tren ligero, la cual difiere en especificaciones técnicas y en su justificación normativa, de la requerida por el actual sistema de movilidad troncal carrera 7, es decir, que al tener que ajustarla a los parámetros de la carrera séptima la misma la carga genera la modificación de diseños, aumento de los costos de obra, geometría vial y posible modificación de los diseños de redes, lo cual nos llevaría a modificar el costo de la carga.

Es de aclarar que la comunicación DTP 20192250038781 del 24 de enero de 2019, emitida por el IDU, nos informa que al realizar la implantación de la carrera 7 del plan parcial de 825 m2 y la elaborada por INGETEC de 906m2, resultan ser áreas similares y por ende la geometría de los parámetros de la carrera 7 es igual, lo cual es incorrecto, toda vez que están realizando la implantación de un solo vagón de la Estación elaborada por INGETEC.

Solicitamos nos aclaren si debemos construir una estación de 80 metros de longitud como lo establece el decreto de adopción o por el contrario debemos construir una estación BRT como lo establecen los diseños de INGETEC para la troncal carrera 7, con una dimensión mayor?

Lo anterior, porque en caso de tener que cumplir con una estación BRT, que no es la contemplada en el Decreto 188 de 2014, la misma aumenta los costos, toda vez que ello implica, cambio de diseños, cambio en las especificaciones técnicas, cambio en los diseños de redes y aumento en los insumos de construcción.

- SOTANO TM – SITP: De acuerdo con el oficio de la referencia, “para el “patio de estacionamiento SITP de 38 buses padrones bajo la plaza peatonal”. Corresponde a una carga urbanística definida en el Plan Parcial El Pedregal y por lo tanto el promotor/urbanizador deberá cumplir con la respectiva obligación”.

Solicitamos que se nos aclare si a pesar que este estacionamiento se formuló y se definió en el Decreto de adopción del Plan Parcial, hoy en día cuando el sistema de movilidad se modifica con la implementación de la troncal carrera 7, el mismo es necesario conforme a las nuevas condiciones operacionales?

Lo anterior, ya que al definirse sobre la carrera 7, un sistema de transporte como troncal de Transmilenio, no existirá la circulación de SITP en el sector, pues la demanda la surten las troncales Transmilenio y por ende el parqueadero de rutas alimentadoras no se hará necesario y por lo tanto, la construcción del mismo, generaría un detrimento patrimonial, toda vez que posterior a su construcción su uso no puede modificarse, por parte de la administración.

- INTERSECCION CALLE 100 – 7: Conforme al oficio de la referencia, se señala que no existe posibilidad de aumentar el giro “trompeta”, en la intersección de la carrera 7 con calle 100, al ser eliminado el giro vehicular occidente – occidente sobre la calle 100 y por ende el paso peatonal que el mismo implicaba.

Es de señalar que la eliminación de este giro, conlleva a que la movilidad vehicular se centre al interior del Barrio el Chicó, a través de las vías aledañas al proyecto lo que genera congestión en el Barrio, lo que fue

advertido por la Secretaría de Movilidad, razón por la cual se diseñó el giro occidente – occidente.

Por tal razón y en aras de evitar futuras reclamaciones por los habitantes del interior del barrio, debería implementarse la trompeta en la intersección calle 100 con carrera 7, como lo establecen los diseños de INGETEC, para la troncal carrera 7, siendo ésta solución la que justifica la construcción de ésta obra de urbanismo, pues no tendría sentido que se impacte la movilidad del barrio, cuando las obras del plan parcial en la intersección de la Calle 100 con carrera 7, pueden solucionar la movilidad en el sentido occidente – occidente.

Adicionalmente, es de señalar, que ésta eliminación del giro occidente – occidente, hace necesario que los vehículos realicen el retorno en la denominada "gota", que se ubica en la intersección de la calle 100 con carrera 7, aumentando el flujo de vehículos en el deprimido y por ende al aumentar las condiciones de uso del mismo, puede afectar las especificaciones de construcción en el deprimido, que no se habían contemplado, tales como la implementación de un sistema diferente de ventilación, evacuación, alarmas tempranas, sistema contra incendios, iluminación y señalización especial

Es de aclarar que la misma, implica el aumento en el costo de la carga, al modificarse los diseños, la geometría vial y el costo de obras a ejecutar, en cantidad y cambio de especificaciones.

- **PLAZA PEATONAL:** Al respecto nos señala el oficio de la referencia, que "la propuesta de diseño para esta plaza peatonal deberá contemplar espacios que permitan el uso, la accesibilidad, la permanencia y la recreación activa y pasiva" "...recreación activa como canchas, juegos para niños y adolescentes y gimnasios..." que el diseño de la misma ya se encuentra aprobado en desarrollo del convenio fase I con el Idu, a través del cual se dio aval a los componentes de arquitectura, paisajismo y espacio público y es así como será realizada por parte del proyecto.

Es de señalar que desde hace dos años, el Plan Parcial tiene la aprobación de la UAESP de la iluminación de espacio público, cuyas

luminarias difieren de las que se determinan para la Troncal de la carrera 7, situación que aumenta los costos de la carga.

- **ANDENES CALLE 100 y ANDENES DE LA CARRERA 7: Teniendo en cuenta que el oficio de la referencia, establece que la FIRMA "CONSORCIO CONSULTORES TRANSMILENIO, en su condición de responsables de los estudios y diseños de la Troncal Transmilenio Avenida 68 – Calle 100 armonizar sus productos con los diseños del Plan Parcial El Pedregal", inferimos que los andenes sobre la calle 100 y carrera 7, establecidos en el Decreto de adopción del plan parcial El Pedregal y ya aprobados en desarrollo del convenio Fase I, con el IDU, se mantienen y por tal razón, solicitamos su confirmación, en aras de tener certeza que los mismos no se modifican o de lo contrario, se tendrían que modificar los diseños y los costos de los mismos, entrando en un costo adicional."**
(Negrillas y subrayas del Despacho)

En vista de lo anterior, el Despacho encuentra demasiadas discrepancias entre lo "armonizado" por INGETEC y aprobado por la Secretaría Distrital de Planeación, es decir, tal y como lo afirma la representante legal de ALDEA PROYECTOS S.A.S. no existe tal armonización, por lo menos entre el Plan Parcial El Pedregal y el proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio como lo quisieron hacer ver los apoderados de Bogotá Distrito Capital, de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO y del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, generando esa descoordinación aumento del costo de la carga en el proceso de armonización toda vez que ello no implicaría solamente el ajuste de los diseños, sino que también vendría consigo la modificación de las especificaciones técnicas, modificación y aumento de las cantidades de obra, lo que traería, como ya viene advertido por la representante legal de ALDEA PROYECTOS S.A.S., aumento en los costos de las cargas del Plan Parcial El Pedregal y yendo este Despacho más allá, aumento en los costos de la ejecución del proyecto de Adecuación de la Carrera 7 al Sistema Transmilenio, saltando a la vista la falta de planeación y armonización por parte de las entidades distritales accionadas y los planes parciales de obra aprobados previamente mediante decretos distritales.

Se recuerda en este punto que el objeto del contrato IDU-1073-2016 era que el consultor INGETEC armonizara los estudios y diseños de ese contrato con los planes parciales existentes sobre el corredor y en particular con el plan parcial El Pedregal y que el resultado de esa armonización era lo que nutriría o sería incorporado, como en efecto se hizo, al proceso licitatorio No. IDU – LP- SGI – 014 – 2018.

Igualmente, advierte el Despacho que en los estudios del proceso de selección No. IDU – LP- SGI – 014 – 2018 se establece que es responsabilidad del contratista, es decir, del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, la "(...) investigación y armonización del proyecto con planes parciales, planes de implantación, planes de regularización y manejo, planes de movilidad, planes de renovación urbana y demás proyectos con terceros, adyacentes y con influencia directa en la ejecución del mismo (...)" y de conformidad con lo anterior, el plan parcial El Pedregal y el proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio no se encuentra armonizado, evidenciándose una posible conculcación al principio de planeación consagrado como pilar fundamental dentro de la contratación estatal.

Si tenemos en cuenta que tal y como lo ha establecido el Consejo de Estado², que el principio de planeación, se ha entendido como una carga, en el sentido de que el contratista no podrá desconocer los términos y condiciones que aceptó y mucho menos aquellos que negoció con la entidad pública, el Despacho reconoce que le asiste razón al accionante cuando indica que, al no estar armonizados los planes de obras parciales ya aprobados por el Distrito, como lo vimos anteriormente, con el sistema de adecuación de la carrera séptima al sistema Transmilenio, mal haría el Instituto de Desarrollo Urbano IDU en adjudicar el proceso de selección No. IDU – LP- SGI – 014 – 2018, cuando los estudios y diseños que constituyen la base de planeación y maduración que dieron lugar a la apertura de dicho proceso, provienen del proyecto "Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio" que deriva de la armonización entre el contrato de diseño No. 1073 de 2016 (INGETEC) y el promotor ALDEA S.A.S, contrato cuyo objeto no se ha cumplido si tenemos en cuenta la comunicación de fecha 12 de febrero de 2019, suscrita por la

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A". C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Radicado No. 25000-23-36-000-2013-02029-01 (59309) del 08 de mayo de 2019.

representante legal de ALDEA S.A.S y dirigida a la Secretaría Distrital de Planeación.

Igualmente se trae a colación que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido repetidamente que, en materia contractual, las entidades públicas están obligadas a respetar y cumplir el principio de planeación, en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos.

A título de ejemplo, esa Corporación ha enumerado como expresiones del principio de planeación, las siguientes:

*"(...) antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) **las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.**; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo*

*contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar*³. (negritas y subrayas del Despacho)

En la jurisprudencia antes citada se observó que el Decreto-ley 222 de 1983, respecto del contenido de los pliegos de condiciones, de manera expresa⁴, impuso a las entidades públicas el deber de acatar el principio de planeación, “concretamente, en los contratos de obra pública, al ordenar la elaboración previa de los planos, proyectos, presupuestos y demás aspectos necesarios para la identificación del contrato a celebrar”⁵.

Habiéndonos remitido a lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto al principio de planeación que debe observarse antes de un procedimiento de selección, entre otros aspectos se debe tener claridad sobre las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.

Al respecto, también pone de presente este Despacho el oficio No. 20196260862642 del 17 de julio de 2019, visible a folio 163 del cuaderno de medidas cautelares, suscrito por la representante legal de ALDEA PROYECTOS S.A.S. y radicado ante la Dirección General del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, en la que la misma manifiesta “la imposibilidad de ejecución de las obras conforme a los diseños aprobados por el IDU”, considerando que construir las obras establecidas como cargas urbanísticas en el decreto que adoptó el plan parcial El Pedregal y conforme lo señalan los diseños aprobados por ese instituto en el mes de noviembre de 2016, toda vez que se diseñó un sistema de transporte público sobre la carrera 7 (tren ligero) y que hoy en día se establece la

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 29 de agosto de 2007, radicación número: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854), actor: Hernán Duarte Esguerra, demandado: Instituto de Desarrollo Urbano- IDU-, referencia: contractual- apelación sentencia.

⁴ Refiriéndose al Artículo 84 del Decreto – ley 222 de 1983.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, sentencia de 29 de agosto de 2007, radicación número: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854), actor: Hernán Duarte Esguerra, demandado: Instituto de Desarrollo Urbano- IDU-, referencia: contractual- apelación sentencia.

construcción de un sistema de transporte de troncales para el sistema Transmilenio, lo cual en sus palabras “genera un detrimento patrimonial para la ciudad”.

Que “el decreto de adopción del plan parcial establece como obligación la construcción de una estación de pasajeros para el sistema de tren ligero, sin embargo, esta administración distrital tiene un proyecto diferente sobre la carrera 7, consistente en un sistema de troncal de Transmilenio para cuya ejecución de obras abrió proceso de licitación que se surte desde el mes de diciembre de 2018, el cual nos dieron a conocer en el mes de noviembre de 2018, a través del oficio en el que nos remiten a la consulta del link de la totalidad de la troncal carrera 7 y solo hasta el pasado 4 de julio, en mesa de trabajo en el IDU, nos dan a conocer los diseños arquitectónicos de una Estación tipo T2, que resulta ser la requerida para el nuevo sistema de transporte”.

Insiste en que “cambiar el diseño de una estación de pasajeros de la carrera 7 – tren ligero a una estación de Transmilenio, no solo implica la modificación de las obras a realizar, sino que adicionalmente en el evento de no ejecutarse la troncal de la carrera 7, dejaría sin justificación alguna la ejecución de una estación de Transmilenio y por ende derivaría en un detrimento patrimonial, la construcción de estas obras por parte del proyecto El Pedregal”.

También advierte que entre sus cargas están las obras a construir sobre la troncal avenida 68, “que comprende la demolición del puente, la construcción del deprimido de la calle 100 con carrera 7, la construcción de la denominada trompeta con su correspondiente retorno occidente – occidente y la estación de Transmilenio – calle 100, que sobre esta última debe resaltarse su importancia, toda vez que su construcción es la que justifica la obra del deprimido, es decir, que en el evento en que la troncal avenida 68 no se construya, no existiría la necesidad de demoler el puente ubicado en la intersección de la calle 100 con carrera 7, el cual a la fecha no presenta problemas estructurales, ni de operación de tráfico. Caso en el cual se generaría también un detrimento patrimonial, ya que se demolería una infraestructura vial que hoy en día opera y funciona”.

304

Visto lo anterior, encuentra este Despacho probadas las afirmaciones del accionante en cuanto a la no armonización entre los planes parciales aprobados por el Distrito, especialmente El Pedregal y el Proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio que sirve de base al proceso de selección No. IDU – LP- SGI – 014 – 2018 y la inminencia de un daño a los derechos colectivos invocados por lo cual la medida cautelar solicitada se toma procedente y necesaria, y debe entonces decretarse con miras a prevenir un detrimento patrimonial a los recursos del Distrito y vulneración al patrimonio público y moralidad administrativa alegados por el accionante y así se consignará en la parte resolutive del presente proveído.

Ahora bien, en cuanto a la afirmación hecha por el apoderado de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A. al decir que “toda vez que el proceso de licitación No. IDU-LP-SGI-014-2018 sobre el que recae la solicitud de medida cautelar ya se encuentra suspendido, no es posible decretar una nueva medida cautelar en ese sentido, pues tal orden carecería de sustento fáctico y jurídico”, este Despacho encuentra que no tienen asidero jurídico y para ello trae a colación la decisión proferida el 21 de mayo de 2019, por el Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo de Oralidad de Bogotá⁶, mediante la cual decretó la medida cautelar solicitada por el apoderado del Edificio Altos de la Cabrera P.H. y mantiene la orden dada al Instituto Distrital de Desarrollo Urbano IDU de “abstenerse de adjudicar la licitación pública identificada con el número IDU-LP-SGI-014-2018 – Construcción para la Adecuación al Sistema Transmilenio de la Carrera 7 y avenida caracas, patio portal, (...)”

Es importante resaltar que para esa fecha en la que fue proferida la mencionada decisión judicial, el proceso de licitación mencionado se encontraba suspendido por la Resolución No. 001622 del 24 de abril de 2019, en virtud de la comunicación enviada por la Procuraduría General de la Nación, radicada mediante el No. 20195260484672 del 23 de Abril de 2019 y Resolución No. 001913 del 14 de mayo de 2019, mediante la cual se ordenó ampliar el término de suspensión del proceso de selección hasta el 22 de mayo de 2019, teniendo en cuenta que al momento de la

⁶ Radicado No. 11001-33-42-049-2019-00122-00. Accionante: Edificio Altos de la Cabrera P.H. Accionado: Instituto Distrital de Desarrollo Urbano IDU y Bogotá D.C.

expedición de la mencionada resolución no se habían culminado las gestiones que dieron origen a la suspensión inicial⁷.

Igualmente se trae la decisión proferida el 30 de mayo de 2019, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", mediante la cual decretó la medida cautelar solicitada por la señora Karin Irina Kuhfeltdt Salazar el 8 de abril de 2019, así:

"2º) Ordénase a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, SUSPENDER cualquier actividad de intervención en el Parque Nacional Enrique Olaya Herrera incluido dentro de la licitación IDU-LP-SGI-014-2018, hasta tanto, se formule y apruebe el Plan Director de conformidad con lo establecido en el artículo 252 del decreto 190 de 2004 (...)"

Y también recuerda este despacho que para la fecha en que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió dicha providencia, el proceso de selección No. IDU-LP-SGI-014-2018 también se encontraba suspendido a través de la Resolución No. 002130 del 22 de mayo de 2019, hasta que la medida cautelar decretada por el Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mantuviera su vigencia."

Y por ello, este despacho concluyó que la falta de planeación en un contrato público menoscaba el interés general y la materialización de este pilar de la contratación pública exige a la entidad pública contratante que antes de iniciar el proceso de selección y/o celebración del negocio jurídico, prevea, asegure y/o solucione las circunstancias fácticas, técnicas, administrativas, financieras y de cualquier otro orden, que sean previsibles y tengan incidencia en la ejecución del mismo.

En ese orden de ideas, se consideró que el plan parcial de obra El Pedregal y el Proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio no se encontraban armonizados, trayendo como consecuencia la orden dictada por este despacho, que consistió en suspender el proceso de selección No. IDU-LP-SGI-014-2018.

⁷ Fol. 6 escrito que descurre traslado de la medida cautelar radicado por el apoderado de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A. (fol. 145 cuaderno de medidas cautelares)

Hoy, al estudiar las solicitudes de levantamiento de la medida cautelar a la que se ha hecho referencia para establecer si desde el 28 de agosto de 2019 a la fecha han acaecido hechos nuevos y relevantes que ameriten una decisión acorde con el artículo 235 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este despacho encuentra lo siguiente:

Los apoderados del Instituto de Desarrollo Urbano IDU y de la Alcaldía Mayor de Bogotá aducen que de conformidad con la decisión tomada por la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, mediante auto de fecha 20 de noviembre de 2019, existe armonización entre el Plan de Adecuación de Transmilenio por la Carrera Séptima y el Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal.

Al respecto, este Despacho advierte que efectivamente la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, mediante auto de fecha 20 de noviembre de 2019, decisión proferida dentro del radicado No. IUS E – 2019-174577, correspondiente a una investigación disciplinaria de varios funcionarios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, se pronunció de la siguiente manera:

“El Senador Rodrigo Lara Restrepo, puso en conocimiento de este órgano de control presuntas irregularidades relacionadas con la licitación para la construcción y adecuación de la troncal de Transmilenio por la carrera 7° del distrito capital. Manifestó que en diciembre de 2018, el IDU dio apertura a la licitación IDU - LP- SGI-014-2014 cuyo objeto es la "Construcción Para La Adecuación Al Sistema Transmilenio De La Carrera 7° Desde La Calle 32 Hasta La Calle 200 Ramal De La Calle 72 Entre Carrera 7 Y Avenida Caracas. Patio Portal, Conexiones Operacionales Y Demás Obras Complementarias En Bogotá”, sin tener en cuenta que el contrato debía ejecutarse de acuerdo con la ubicación geográfica y la extensión planteada en los pliegos de condiciones. (...)”

Adujo que el aquí accionante *“solicitó entre otras cosas, se examinara disciplinariamente la actuación de los funcionarios que dieron apertura al proceso licitatorio por un valor cercano a los 2.5 billones de pesos, no obstante que de la lectura de los pliegos de condiciones se advierte que no se ha armonizado esta obra con los tres planes parciales que existen en el recorrido de la carrera séptima, razón por la cual se estaría contraviniendo el artículo 20 de la Ley 388 de 1997 y se vislumbra una posible violación a los principios de planeación y legalidad de la contratación estatal.”*

De conformidad con lo anterior, ese despacho inició, mediante proveído del 05 de abril de 2019, *"indagación preliminar en averiguación de responsables del IDU, por presuntas irregularidades en la licitación pública No IDU-LP-SGI-014-2018 cuyo objeto es "CONSTRUCCION PARA LA ADECUACION AL SISTEMA TRANSMILENIO DE LA CARRERA 7º DESDE LA CALLE 32 HASTA LA CALLE 200. RAMAL DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7 Y AVENIDA CARACAS. PATIO PORTAL CONEXIONES OPERACIONALES Y DEMÁS OBRAS COMPLEMENTARIAS EN BOGOTÁ"*, ello con el fin de verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si la misma era constitutiva de falta disciplinaria, si se actuó bajo el amparo de una causal excluyente de responsabilidad y para identificar a los presuntos autores de la falta.

Que luego de haberse cumplido el requisito previsto en el artículo 152 del Código Disciplinario Único, *"a través de auto calendado 11 de abril de 2019, se ordenó la apertura de investigación disciplinaria"* contra los funcionarios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU investigados por su participación en el desarrollo de la licitación pública IDU-LP-SGI-014 de 2018 y que la *"circunstancia fáctica objeto de investigación se relacionó con la presunta falta de armonización entre los estudios y diseños del proceso de licitación pública IDU LP - SGI - 014 de 2018, con los estudios y diseños aprobados por el IDU para ejecutar las obras públicas contenidas en el artículo 34 del Decreto 188 de 2014 (...)"*

Igualmente, en dicho pronunciamiento, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal puso de presente que el 22 de abril de 2019, mediante oficio dirigido al Director y Subdirector General del IDU *"solicitó la suspensión del proceso de contratación IDU-LP-SGI-014 de 2018, en aras de preservar el ordenamiento jurídico, evitar un posible detrimento al patrimonio público y una afectación a la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá por una eventual parálisis o demora en la construcción de la obra y/o la necesidad de adelantar obras adicionales, como consecuencia de la falta de armonización entre los estudios y diseños del Transmilenio por la carrera séptima y las obras a ejecutar contempladas en el plan parcial "El Pedregal"*.

Y que *"teniendo en cuenta el oficio adiado 22 de abril de 2019, inició un proceso preventivo ordinario relacionado con la armonización entre el plan parcial de renovación urbana "El Pedregal" y el proyecto para la adecuación del sistema*

Transmilenio por la carrera séptima en desarrollo de la licitación No IDU-LP-SGI-014 de 2018.” Esa actuación preventiva finalizó el 10 de octubre de 2019.

Estando así el panorama, procedió entonces la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal a determinar con fundamento en el material probatorio allegado al expediente con radicado No. IUS E-2019-174577, si continuaba la actuación disciplinaria por encontrarse reunidos los requisitos previstos en el artículo 162 de la Ley 734 de 2002 o Código Único Disciplinario, para formular cargos o por el contrario si disponía la terminación de la actuación al tenor de lo señalado en el artículo 73 del mismo cuerpo normativo.

Para ello, y antes de estudiar la falta de armonización aludida entre los estudios y diseños del proceso de licitación pública IDU- LP-SGI-014 de 2018, con los estudios y diseños aprobados por el IDU para ejecutar las obras públicas contenidas en el artículo 34 del Decreto 188 de 2014, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, se refirió a las nociones de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y Plan Parcial de Renovación Urbana, diciendo que el artículo 9° de la Ley 388 de 1997, define el plan de ordenamiento territorial en los siguientes términos:

“ARTICULO 9o PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.

Por su parte, conforme al artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, dice la Procuraduría que, por plan parcial se debe entender:

“Plan parcial. Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en

los términos previstos en la Ley 388 de 1997. Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación.”

Y refiere que la relación que debe existir entre el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Parcial de Renovación Urbana, es el que se ha establecido en el artículo 2.2.4.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 que señaló que:

“Iniciativa de los planes parciales. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial.”

De esas normas anteriormente citadas, infiere la Procuraduría que “(...) es claro entonces que, para la formulación y adopción de los planes parciales estos deben estar acordes con los parámetros establecidos en el POT, en consecuencia, los decretos por medio de los cuales se adopten planes parciales son de inferior jerarquía que el acuerdo distrital o municipal por medio del cual se establece el POT.

En el distrito capital el Decreto 190 de 2004 contiene el POT y respecto a los planes parciales los mismos se encuentran en actos administrativos, así en el caso del plan parcial denominado “El Pedregal”, se adoptó mediante el Decreto 188 de 2014. (...)

Y en cuanto a los componentes del sistema de movilidad del Distrito Capital, trajo a colación el artículo 160 del Decreto 190 de 2004, diciendo que en esa normatividad se estableció que ese sistema estaría “compuesto por tres subsistemas: vial, transporte y regulación y control de tráfico”. Y que, concretamente en lo que atañe al subsistema de transporte en el artículo 164 del mismo acto administrativo, se estableció los modos de transporte sobre los cuales se estructura el subsistema, advirtiendo que “el modo de transporte metro ligero o tren ligero no se encuentra previsto en el POT, como parte del subsistema de transporte para la ciudad de Bogotá”. Al respecto, también puso de presente que “a esta conclusión también

arribó la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, en el informe que dispuso el cierre del caso preventivo en los siguientes términos:

“1- Para el caso en concreto se observó que la Administración del Distrito Capital desde el año 2000, señaló que la carrera 7ª es un corredor troncal especializado que permite el ascenso y descenso de pasajeros a los buses de alta capacidad; situación reafirmada en el POT vigente (Decreto 190 de 2004).

2- El Subsistema de Transporte es una estructura alrededor de los modos de transporte masivo: Metro, Transmilenio y Tren de Cercanías: los componentes se organizan en torno al Metro y lo buses articulados sobre troncales especializados.

3- Siguiendo la estructura de este Sistema, en 2007 el Distrito anunció la puesta en marcha del Proyecto Urbanístico Integral denominado “Troncal Carrera 7ª” en el marco del cual surgió la formulación, aprobación y adopción del PPRU- “El Pedregal” (Decreto Distrital 188 de 2014).

4- A la fecha de la expedición del Decreto aprobatorio del Plan Parcial los modos de transporte masivo establecidos en el POT corresponden a Metro, Transmilenio y Tren de Cercanías, lo que excluye como modo el metro ligero o tren ligero.”

Hizo igualmente alusión a las cargas generales y locales impuestas al Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal, de las que trata el artículo 34 del Decreto 188 de 2014 y que en el marco del Convenio de Cooperación 1359 de 2015 suscrito el 28 de mayo de 2015 entre el IDU y la Sociedad ALDEA PROYECTOS S.A.S. – promotor del Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal-, esta última entidad, entregó al IDU los diseños objeto de dicho convenio y la entidad distrital emitió concepto de validación sobre los mismos el 15 de noviembre de 2016.

Que por ello, la Curaduría No 3 de Bogotá expidió el 11 de marzo de 2016, la Resolución 16 -3 - 0375, por medio de la cual aprobó el proyecto urbanístico del desarrollo denominado AMERICA CENTRO DE NEGOCIOS (predios correspondientes al Plan Parcial de Renovación Urbana "El Pedregal") y otorgó

licencia de urbanización y licencia de construcción en la modalidad de obra nueva para el proyecto de construcción.

Y dijo la Procuraduría que ***“De acuerdo con lo anterior, el promotor del PPRU ‘El Pedregal’ tenía como carga general la construcción de una estación para tren ligero, mas no una estación para Transmilenio, por tanto, se observa que en el Decreto 188 de 2014, por medio del cual se adoptó el plan parcial ‘El Pedregal’ se hizo referencia a un modo de transporte que no se encuentra previsto en el artículo 164 del Decreto 190 de 2004 (POT de Bogotá), resultando necesario que la administración distrital adelantara el proceso de armonización entre los estudios y diseños de las obras a cargo del promotor del PPRU ‘El Pedregal’, con los documentos técnicos para adelantar las obras que permitirían el tránsito de Transmilenio por la carrera séptima, que fueron elaborados y actualizados por la sociedad INGETEC S.A.. en ejecución del contrato 1073 de 2016, celebrado por el IDU.”***

Ahora bien, en cuanto al proceso de armonización, la Procuraduría dijo que *“los elementos de juicio que obran en la actuación también acreditan que entre el IDU y el promotor del plan parcial ‘El Pedregal’, sostuvieron, antes de iniciarse la actuación disciplinaria, por lo menos 9 meses de trabajo cuyo objetivo era armonizar las cargas del PPRU ‘El Pedregal’ con el proyecto troncal Transmilenio carrera 7° (...)”, igualmente que “(...) reposan en la foliatura evidencias del cruce de comunicaciones entre el IDU y el PPRU ‘El Pedregal’ para lograr la armonización de las obras previstas en el Decreto 188 de 2014 y los estudios y diseños utilizados en la licitación pública No. IUD - LP - SGI - 014 de 2018”.*

Hizo énfasis en que *“Frente al proceso de armonización el IDU señaló que después de varias comunicaciones entre la SDP y el promotor del PPRU ‘El Pedregal’ a las que ya se hizo referencia en esta decisión, mediante oficio No. 1-2019-07787 del 12 de febrero de 2019, los promotores señalaron que estaban de acuerdo en la no modificación del PPRU ‘El Pedregal’, es decir, que no era necesario modificar el Decreto 188 de 2014, situación que no fue objeto de esta investigación, por cuanto, se tiene claro que el Decreto 190 de 2004 contentivo del POT se encuentra en un nivel de jerarquía superior al acto administrativo por medio del cual se expidió el PPRU ‘El Pedregal’.*

Y de conformidad con lo anterior y con lo expuesto por la Delegada Preventiva, la Procuraduría Segunda delegada para la Contratación estatal consideró que la interpretación que dieron los funcionarios del IDU investigados no resulto

completamente acertada puesto que *"como lo explicó la delegada preventiva en el informe de cierre de caso preventivo "Comprendiendo que la armonización es un proceso que se surte a través de diversas etapas en un periodo de tiempo prologando y que en el momento de dar apertura al proceso de selección IUD - LP - SGI - 014 -2018 se habían adelantado una serie de actividades relacionadas con la armonización de las cargas generales y locales del PPRU El Pedregal" y el Proyecto de adecuación al sistema Transmilenio de la carrera 7, hacen falta por surtir actividades y acordar asuntos entre el Distrito y el Promotor del Plan Parcial que deberán quedar plasmados en el Convenio Fase II (...)"*

Bajo ese contexto, trajo entonces a colación el Decreto 222 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá el 23 de Abril de 2019, mediante el cual se establecieron mecanismos para el cumplimiento de cargas urbanísticas asociadas al sistema de movilidad identificadas en planes parciales; poniendo de presente que *"su objetivo es reducir la posibilidad de no ejecución de las obras relacionadas con el subsistema de transporte, por la inadecuada ejecución de las cargas por parte de los promotores de los PPRU"* y en ese sentido, tuvo en cuenta que el 12 de septiembre de 2019, la Secretaria de Planeación del Distrito remitió el oficio N° 2-2019-62533, por medio del cual manifestó que de acuerdo al clausulado de contrato N° IDU - 1073 - 2016, INGECT, como consultor encargado de actualizar los estudios y diseños para las obras de Transmilenio por la carrera séptima tenía la obligación de armonizar estos documentos técnicos con los planes parciales aprobados para el corredor vial de la carrera séptima.

También hizo alusión la Procuraduría al oficio AP - 4952 del 6 de mayo de 2019, en el cual el promotor del PPRU señaló:

(...) En desarrollo del mismo, en el mes de Diciembre de 2016, se terminó con la aprobación por parte del IDU de los diseños de las obras de urbanismo, conforme se establecieron en el Decreto de adopción 188 de 2014, y en los que se contempló el desarrollo de un sistema de transporte tren ligero sobre la carrera 7, siguiendo los parámetros del Decreto de adopción.

A partir de esa fecha, se inició con la solicitud al IDU para que se diera la suscripción del Convenio Fase II, que permitiera ejecutar las obras de urbanismo, sin embargo, para esa fecha la administración actual había adoptado en el Plan de Desarrollo 2016-2019, el sistema de transporte de troncal de Transmilenio sobre la carrera 7 razón por la cual, con el

liderazgo del IDU se desarrollaron durante el año 2017 mesas de trabajo con INGETEC, contratista del IDU, que elaboró los diseños de la troncal carrera 7 y con la firma INTEGRAL, en su calidad de interventor (...)

De lo anterior, la Procuraduría evidenció que el Plan Parcial de Renovación Urbana “se adoptó contemplando un modo de transporte de tren ligero sobre la carrera 7, empero en el plan de desarrollo de la actual administración se mencionó por la carrera séptima una troncal de Transmilenio, debiendo recordar que, en el POT de Bogotá D. C., no se incluyó como modo de transporte para el sistema de movilidad, el tren ligero” y que “las labores de armonización entre los diseños aprobados para las obras del PPRU “El Pedregal” y los diseños para la construcción de la troncal de Transmilenio por la carrera séptima se estaban adelantando con anterioridad al inicio del proceso de selección LP - SGI-014-de 2018”; pero que no obstante, la misma no tenía certeza acerca de los resultados de ese proceso de armonización, **“por cuanto, las documentales con las que contaba esta instancia para el mes de abril de la presente anualidad no permitían colegir que todos los actores involucrados en la ejecución de la política de movilidad del distrito tuvieran claridad respecto a que conforme al POT, uno de los modos de transporte que puede transitar por la carrera séptima es Transmilenio y no un tren ligero”.**

Esa falta de certeza y de claridad llevó a la Procuraduría a deducir que “en la licitación pública LP - SGI - 014 de 2018, era posible que se desconociera el principio de planeación de la contratación según el cual el contrato debe cumplir su finalidad y para garantizar este cometido el numeral 12 del artículo 25 del estatuto contractual advierte, que la administración antes de iniciar el proceso de selección se debe contar con los estudios, diseños requeridos para la formación del negocio jurídico y que permitan ejecutar el objeto contractual”.

Pero también se refirió la Procuraduría al Oficio DTP 2019225536181 del 6 de junio de 2019, allegado en el desarrollo de la acción preventiva, por medio del cual el Secretario de Planeación Distrital y la Directora del IDU, resolvieron algunos interrogantes formulados por la Procuradora Delegada Preventiva Para La Función Pública, resaltándose lo siguiente:

¿A través de qué documento se recogen los resultados de la planificación física concertada entre Aldea Proyectos SAS y el IDU en relación con el proyecto de adecuación al Sistema Transmilenio de la Carrera 7ª?

Respuesta

Los resultados de la planificación física concertada entre Aldea Proyectos SAS y el IDU, en relación con el proyecto "Adecuación al Sistema Transmilenio de la Cra 7ª" y en especial las actividades de armonización de las cargas urbanísticas no están contenidos en un único documento en la medida que dichas actividades están constituidas por una serie de actas, oficios y correos electrónicos según se evidencia en el numeral 3, capítulo III del informe técnico "Armonización entre las obras a ejecutar a través de la Licitación Pública No IDU - LP - SGI-014-2018 y el Plan Parcial de Renovación Urbana "El Pedregal".

Así mismo producto de la concertación, la ejecución de las obras supondrá la suscripción del convenio fase II entre el IDU y ALDEA PROYECTOS SAS (de acuerdo con las especificaciones de las obras acordadas en la armonización) o la aplicación del artículo 49 del Decreto Distrital 188 de 2014 en concordancia con el Decreto Distrital 222 de 2019 ()

(...)

Indicar de manera concreta como se logró la armonización entre el PPRU "El Pedregal" y el proyecto de adecuación al Sistema de Transmilenio por la Carrera 7ª respecto de la certeza de las características técnicas y el valor estimado de las cargas del proponente del PPRU "El Pedregal" y el futuro adjudicatario de este tramo de vía, dentro del proceso licitatorio No IDU -LP-SGI-014-2018.

Respuesta

El Plan Parcial el Pedregal adoptado mediante el Decreto Distrital 188 de 2014, estableció el reparto de las cargas y beneficios, sus especificaciones y su valor y con base en este se suscribió el Convenio Fase I.

Con posterioridad de acuerdo a las necesidades actuales de la ciudad, dando aplicación al Plan de Ordenamiento Territorial y conforme al Plan de Desarrollo se realizó un proceso de armonización entre Aldea Proyectos SAS e IDU que determine los ajustes a las características

técnicas de las cargas urbanísticas de responsabilidad del urbanizador del Plan Parcial el Pedregal.

Respecto de la manera concreta en la que se logró la armonización de manera respetuosa remitimos a la respuesta de la pregunta No 1.

Así las cosas, producto de la concertación o armonización referida existiendo la certeza de las características técnicas, la ejecución de las obras supondrá la suscripción del convenio fase II entre el IDU y ALDEA PROYECTOS SAS (de acuerdo con las especificaciones de las obras acordadas en la armonización) o la aplicación del artículo 49 del Decreto Distrital 188 de 2014 en concordancia con el Decreto Distrital 222 de 2019"

Conforme a lo anterior, la Procuraduría concluyó que *"el distrito consideró que el proceso de armonización se cumplió a través de las actas, oficios y correos electrónicos remitidos al promotor del plan parcial",* sin embargo, resaltó que *"el IDU y la Secretaría de Planeación del distrito reconocen que se deberá "suscribir el convenio fase II de acuerdo con las especificaciones de las obras acordadas en la armonización o aplicar el artículo 49 del Decreto 188 de 2014 en concordancia con lo previsto en el Decreto 222 de 2019".*

Y también se refirió la Procuraduría al oficio 2 2019-44731 del 10 de julio de 2019 suscrito por la Directora del IDU y por el Secretario de Planeación Distrital, que, respecto a la armonización señaló:

"La actual Administración, atendiendo lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial Decreto 190 de 2004 decidió continuar las gestiones correspondientes para construir la Troncal Cra Carrera 7, permitiendo la conectividad con la Troncal Cra 10º (ya existente), armonizando con el propietario del Plan Parcial del Pedregal las cargas establecidas en el Decreto 188 de 2014, a través de las diferentes reuniones, mesas, actas y documentos que reposan en el Despacho de la Procuraduría.

Para el efecto y respecto de la modificación del Plan Parcial El Pedregal, la misma se consideró innecesaria en la medida que las condiciones y determinaciones de uno de los modos del subsistema de transporte

(Transmilenio) prevalecen sobre las disposiciones de los planes parciales por disposición expresa del POT, en la medida que las disposiciones contenidas en los planes parciales son generales (artículo 34, parágrafo 1 de Decreto 188 de 2014) y por lo tanto deben obedecer a los proyectos de los sistemas estructurantes al momento de su ejecución aunque su contenido difiera en la denominación de algunas de sus características técnicas. Lo que ocurrió en el presente caso, es que en virtud de la aplicación prevalente de las reglas de los sistemas generales del POT, la carga señalada en el plan parcial debe entenderse que es aquella establecida en el POT respecto del sistema de transporte masivo para la CARRERA 7 y no una diferente. En otros términos, la armonización surge por ministerio de la ley. En virtud de lo anterior, en nuestra opinión no existe un riesgo de daño antijurídico como consecuencia de la armonización referida y el conocimiento del promotor de la no necesidad de la modificación del Plan Parcial.

De conformidad con la respuesta ya brindada a través del oficio que estamos aclarando, SE CONFIRMA que las precisiones técnicas a las cargas urbanísticas del Plan Parcial El Pedregal por proyectos del sistema general de movilidad de la ciudad no afectan el Sistema de reparto de Cargas y Beneficios definidos en el Decreto Distrital 188 de 2014, las cuales están establecidas en los artículos 31, 32 33 y 34."

Igualmente trajo la Procuraduría a colación el oficio del 17 de julio de 2019 No. AP 5087 dirigido al IDU, por parte del promotor del Plan Parcial de Renovación Urbana "El Pedregal", por medio del cual, en el sentir del ente de control, se reitera la intención de acogerse al Decreto 222 de 2019, teniendo en cuenta lo siguiente:

"Consideramos que hoy, construir las obras establecidas como cargas urbanísticas en el Decreto de adopción del Plan Parcial y conforme lo señalan los diseños aprobados por ese instituto en el mes de noviembre de 2016 en el que se diseñó un sistema de transporte público sobre la carrera 7 (tren ligero), cuando hoy en día se establece la construcción de un sistema de transporte de troncales para el sistema Transmilenio genera un detrimento patrimonial para la ciudad.

Lo anterior, toda vez, que el Decreto de adopción del plan parcial estable como obligación la construcción de una estación de pasajeros para el

sistema de tren ligero sin embargo esta administración distrital tiene un proyecto diferente sobre la carrera 7, consistente en un sistema de troncal de Transmilenio para cuya ejecución de obras abrió proceso de licitación que se surte desde el mes de Diciembre de 2018 el cual nos dieron a conocer en el mes de noviembre de 2018, a través del oficio en el que nos remiten a la consulta del link de la totalidad de la Troncal carrera 7 y solo hasta el pasado 4 de julio, en mesa de trabajo en el IDU, nos dan a conocer los diseños arquitectónicos de una Estación tipo T2, que resulta ser la requerida para el nuevo sistema de transporte.

Cambiar el diseño de una estación de pasajeros de la carrera 7 - tren ligero a una estación de Transmilenio, no solo implica la modificación de las obras a realizar, sino que adicionalmente en el evento de no ejecutarse la troncal de la carrera 7 dejarían sin justificación alguna la ejecución de una estación Transmilenio y por ende derivaría en un detrimento patrimonial, la construcción de estas obras por parte del proyecto el pedregal.”

De ese texto, el ente de control infirió que el promotor del Plan Parcial de Renovación Urbana "El Pedregal", tenía claro que por la carrera séptima se construiría una troncal de Transmilenio y no un tren ligero; y argumentó que *“adicionalmente reposa en el plenario copia del oficio AP 5108 calendado 1 de agosto de 2019, dirigido a la Procuraduría Preventiva para la Vigilancia de la Función Pública, en el cual el promotor del PPRU "El Pedregal" comunicó las alternativas presentadas al IDU para que se puedan ejecutar tanto las obras del plan parcial como las que desarrollan la troncal de Transmilenio por la carrera séptima”*.

Y finalmente mostró la Procuraduría que a través del oficio SGDU 20192050852341 del 16 de agosto de 2019, suscrito por la Directora del IDU, esa entidad informó al ente de control lo siguiente:

“Es grato informar que como resultado de las mesas de concertación adelantadas en el último mes entre el equipo de Aldea Proyectos en su condición de titular del Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal y el IDU se han logrado los siguientes avances:

1. *Se concertó que el mecanismo idóneo será un convenio FASE 2 o de ejecución de obras correspondientes a las cargas urbanísticas de dicho*

plan parcial y las acciones de mitigación, en el marco de los respectivos actos administrativos expedidos por las autoridades distritales."

De todo lo anteriormente expuesto, la Procuradora Segunda Delegada para la Contratación Estatal concluyó que:

- (i) El proceso de selección LP -SGI -014 - 2018 adelantado por el IDU, cuenta con los estudios y diseños elaborados y/o actualizados por INGETEC, documentos que fueron conocidos por el promotor del PPRU "El Pedregal".
- (ii) Que el IDU y el promotor del PPRU "El Pedregal", adelantaron mesas de trabajo y cruce de comunicaciones para lograr la armonización de las obras que se deben ejecutar conforme a las cargas previstas en el Decreto 188 de 2014 y las necesarias para la troncal de Transmilenio por la carrera séptima.
- (iii) Que el Plan de Ordenamiento Territorial vigente en el distrito capital no contempló como modo de transporte el metro ligero o tren ligero y que por tanto, no es posible ejecutar obras que se relacionen con este medio de transporte.

Igualmente destacó que "se concertó entre el IDU y el promotor del PPRU "El Pedregal" la firma del convenio fase 2, que según el distrito es el documento que concreta la etapa de armonización entre el proyecto de Transmilenio por la carrera séptima y el plan parcial "El Pedregal", teniendo acreditado que para los actores que intervienen en la armonización las obras a ejecutarse por la carrera séptima son las que permitan el tránsito de Transmilenio" y dijo también que "En razón a que, las modificaciones y adecuaciones se realizarán respecto a los estudios y diseños que se aprobaron para ejecutar las obras tendientes a cumplir con las cargas previstas en el Decreto 188 de 2014, mas no en los estudios y diseños en los cuales se sustenta el proceso de licitación pública LP - SGI-014 de 2018, y que con las pruebas que obran en la actuación se demuestra que el modo de transporte tren ligero no está señalado en el POT como parte del subsistema de transporte, no hay lugar a considerar que se pudo desconocer el principio de planeación de la contratación estatal en lo actuado hasta el momento en el proceso de selección y por la circunstancia fáctica a la que se contraen las presentes diligencias".

Por ello, y no sin antes advertir que su decisión se circunscribía “**a evaluar la conducta de los funcionarios investigados desde el ámbito de sus deberes funcionales**”, dispuso la terminación **de la actuación disciplinaria** No. IUS E – 2019 – 174577, a favor de los funcionarios del IDU.

Revisada de esta manera la decisión adoptada el 20 de noviembre de 2019 por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, para este Despacho es claro que la misma en ningún momento dijo con certeza que entre las obras a ejecutar por parte de los promotores del Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal y el Plan de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio existe la armonización a la que este Despacho se ha referido con insistencia, sobre todo en el auto de fecha 28 de agosto de 2019, sino que por el contrario, el ente de control se limitó a establecer que de conformidad con las actividades y reuniones que han venido realizando y dirigiendo los funcionarios del Instituto Distrital de Desarrollo Urbano IDU, los mismos no incurrieron en falta disciplinaria, a la luz del Código Disciplinario Único y que el asunto que se ventiló dentro del radicado No. IUS E-2019-174577, se circunscribía “**a evaluar la conducta de los funcionarios investigados desde el ámbito de sus deberes funcionales**”.

Frente a ello, este Despacho resalta la diferencia que existe entre los asuntos que se ventilan dentro de un proceso disciplinario y aquellos que hacen parte del resorte de las acciones populares.

Al respecto, la Corte Constitucional⁸, refiriéndose a la potestad sancionadora del Estado en el ámbito del derecho disciplinario, ha establecido lo siguiente:

“Esta Corporación se ha referido de manera reiterada a la potestad sancionadora en el derecho disciplinario, el cual hace parte del ius puniendi del Estado, conjuntamente con el derecho penal, el derecho contravencional y el derecho correccional⁹. El ámbito disciplinario hace parte del denominado derecho administrativo sancionador y se refiere a “un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.”

⁸ Sentencia de Constitucionalidad nº 030/12 del 1 de Febrero de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹ Sentencia C-818 de 2005.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en afirmar que la potestad sancionadora de la administración se justifica en cuanto se orienta a permitir la consecución de los fines del Estado, a través de "otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal (C.P. arts. 1°, 2°, 4° y 16)"¹⁰

Así, la potestad sancionadora es una característica esencial de la administración y una función que es necesaria para el adecuado cumplimiento de los fines de nivel superior.

En el ámbito específico del derecho disciplinario, la potestad sancionadora de la administración se concreta en la facultad que se le atribuye a los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios, y su fundamento constitucional se encuentra en múltiples normas de orden superior, tales como los artículos 1°, 2°, 6°, 92, 122, 123, 124, 125, 150-2, 209 y 277 de la Carta Política.

Así, los artículos 6° y 123 de la Carta Política, consagran que todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. El artículo 92 Superior prevé que cualquier persona podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas. Por su parte, el artículo 122 Superior establece que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y que el servidor público no puede entrar a ejercer el cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. Los artículos 124 y 150-2 de la Carta le atribuyen al Legislador la competencia para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. Esta facultad otorgada al Legislador es ejercida

¹⁰ Sentencia C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar G.

mediante la expedición de estatutos disciplinarios de carácter general y de estatutos especiales autorizados por la propia Constitución Política. El artículo 125 Superior prevé que el retiro de los servidores públicos se hará, entre otras causas, por violación del régimen disciplinario. El artículo 209 Superior dispone que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y que las autoridades deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y que la administración tendrá un control interno conforme a la ley. Y finalmente, el artículo 277 numerales 5 y 6, disponen que el P. General de la Nación ejercerá, entre otras funciones, el velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y ejercer vigilancia superior sobre la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, como también ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones respectivas conforme a la ley.

Con fundamento en estas disposiciones, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que la finalidad de la potestad disciplinaria es asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P. art. 209), que por tanto la responsabilidad disciplinaria tiene un claro fundamento constitucional, el derecho disciplinario reviste un carácter autónomo e independiente, y que constituye una modalidad del derecho administrativo sancionador en el ejercicio del ius puniendi del Estado.

En cuanto al objetivo del derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha destacado que es el de controlar y vigilar el buen desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, a través de la regulación de su comportamiento en lo referente al ejercicio de su cargo o función, "...fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, limitando el alcance de sus derechos y funciones, consagrando prohibiciones y previendo un estricto régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, que al ser desconocidos, involucran, si es del caso, la

existencia de una falta disciplinaria, de sus correspondientes sanciones y de los procedimientos constituidos para aplicarlas".¹¹

Así mismo, la Corte ha expresado, en múltiples ocasiones que la finalidad del derecho disciplinario es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos y que es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables.

En ese orden de ideas, la Corporación Constitucional ha insistido en que el derecho disciplinario encuentra entonces su justificación constitucional en el logro de los objetivos constitucionales y legales de la función pública, en razón a que *"todos los servidores públicos deben propender por el logro del objetivo principal para el cual fueron nombrados, esto es, servir al Estado y a la comunidad en general con estricta sujeción a lo dispuesto en la Constitución, la ley y el reglamento (C.P. arts. 6° y 122).*

De ello resulta que cualquier funcionario del Estado, puede verse sometido a un proceso de responsabilidad pública de índole disciplinaria, no sólo cuando en su desempeño vulnera el ordenamiento superior y legal vigente, sino también cuando incurre en omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (C.P. art. 6° y 123).

Por otro lado, la Corte Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia, se ha referido in extenso al tema de las acciones colectivas, y dentro de ellas a las acciones populares, tanto en sede de control concreto como de control abstracto de constitucionalidad. En tales pronunciamientos, esa Corporación se ha detenido en el análisis detallado del contenido, finalidad y características especiales que identifican las acciones populares.

Inicialmente, ha destacado en dichos fallos el estrecho vínculo existente entre el modelo de Estado social, democrático y participativo adoptado por la Constitución de 1991 y el instituto de las acciones colectivas, populares y de grupo. Ha expresado

¹¹ Sentencia C-818 de 2005

al respecto, que tales acciones constituyen mecanismos de participación social instituidas a favor del ciudadano para defender y representar intereses comunitarios con una motivación esencialmente solidaria; propósito que va conforme a nuestro modelo de Estado cuya dimensión social implica, por una parte, un papel activo de las autoridades basado en la consideración de la persona y en la prevalencia del interés público, y por la otra, un mayor protagonismo del ciudadano en cuanto el mismo está llamado a participar en la actividad estatal, no solo a través de la elección libre de sus representantes, sino también, por medio de distintos mecanismos de deliberación, colaboración, consulta y control, en las decisiones que los afectan e impulsando la acción de las autoridades en el propósito común de asegurar los fines del Estado.

La relación entre el modelo de Estado constitucional y los mecanismos de protección de los derechos e intereses colectivos fue explicada por la Corte¹², en los siguientes términos:

"Dentro del marco del Estado social de Derecho y de la democracia participativa consagrado por el constituyente de 1991, la intervención activa de los miembros de la comunidad resulta esencial en la defensa de los intereses colectivos que se puedan ver afectados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular. La dimensión social del Estado de derecho, implica de suyo un papel activo de los órganos y autoridades, basado en la consideración de la persona humana y en la prevalencia del interés público y de los propósitos que busca la sociedad, pero al mismo tiempo comporta el compromiso de los ciudadanos para colaborar en la defensa de ese interés con una motivación esencialmente solidaria. (...)

Esa participación tiene entonces, dos dimensiones: Una, política, relativa a la participación en el ejercicio del poder político y a las relaciones entre el ciudadano y el Estado; y otra social, en cuanto le otorga al ciudadano la oportunidad de representar y defender intereses comunitarios. Principios y valores como los de la solidaridad, la prevalencia del interés general y la participación comunitaria presiden la consagración en nuestra Carta Fundamental, no sólo de nuevas categorías de derechos, sino también, de novedosos mecanismos de protección y defensa del ciudadano."

¹² Sentencia C-215 de 1999.

Apoyada en la ley y la doctrina especializada, la jurisprudencia constitucional ha definido las acciones populares como el medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular, teniendo como finalidad la de a) evitar el daño contingente (preventiva), b) hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre esa categoría de derechos e intereses (suspensiva), c) o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativa).

A partir de tal definición, ha dejado en claro la jurisprudencia constitucional que el objetivo de las acciones populares es, entonces, defender los derechos e intereses colectivos de todas aquellas actividades que ocasionen perjuicios a amplios sectores de la comunidad, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión en la construcción de una obra, el cobro excesivo de bienes o servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, la publicidad engañosa, los fraudes del sector financiero, etcétera.

Sobre los derechos colectivos, ha precisado la Corte que los mismos se caracterizan por ser derechos de solidaridad, participativos y no excluyentes, de alto espectro en cuanto no constituyen un sistema cerrado a la evolución social y política, que pertenecen a todos y cada uno de los individuos y que, como tales, exigen una labor anticipada de protección y una acción pronta de la justicia, inicialmente dirigida a impedir su afectación y, en su defecto, a lograr su inmediato restablecimiento, lo cual, precisamente, se logra a través de las llamadas acciones colectivas, populares y de grupo.

La Constitución Política, en el artículo 88 inciso primero, consagra y reconoce la institución jurídica de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, categorizando como derechos de tal naturaleza los relacionados con el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, al tiempo que delega en el legislador la facultad de regular tales acciones y de ampliar el espectro de los derechos susceptibles de protección por esa vía judicial.

Entonces, de esa manera deja sentada el Despacho la diferencia entre los asuntos propios de los procesos disciplinarios y los que se ventilan a través de las acciones populares.

Advierte igualmente el Despacho que en el asunto de la referencia no se evidencian un hecho sobreviniente y/o hechos nuevos o relevantes que ameriten la decisión de levantar la medida cautelar decretada, de conformidad con el artículo 235 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues a juicio de la suscrita, todavía subsisten aquellas circunstancias manifestadas mediante auto de fecha 28 de agosto de 2019 (fol. 1 a 28 del cuaderno 2 de medidas cautelares) así:

De los informes solicitados por este Despacho mediante auto proferido el 13 de diciembre de 2019 y allegados por las partes requeridas, aun se observan las discrepancias advertidas en el auto mediante el cual se decretó la medida cautelar dentro del proceso de la referencia, por ejemplo, a folio 432 del cuaderno 2 de medidas cautelares de fecha 5 de febrero de 2020, la representante legal de ALDEA PROYECTOS S.A.S. expone las razones por las cuales considera que todavía no se encuentra armonizado el Plan Parcial El Pedregal con el proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio:

(...)

- 1. El Decreto 188 de 2014 hoy en día goza de legalidad y determinó la construcción de un sistema de Transporte de Tren ligero, cuyos diseños fueron aprobados en la Administración del Alcalde Peñalosa en el mes de Noviembre de 2016, en desarrollo del Convenio 1359 de 2015 suscrito con el IDU.*
- 2. Debido a los cambios de Administración, se pasó de proyectar la realización de un Tren ligero por la carrera séptima a un sistema Transmilenio.*
- 3. Basados en el principio de confianza legítima, desde la expedición del Decreto de adopción del Plan Parcial el Pedregal en el año 2014 al año 2019, transcurrieron 5 años sin que se haya suscrito un convenio para ejecutar las obras, adicionalmente en diciembre de 2018 se obtuvo respuesta por parte del IDU y de la Administración Distrital que las obras a ejecutar son las establecidas en el Plan Parcial El Pedregal conforme a los comunicados IDU-SGDU-2018-2051222181 del 20 de diciembre de*

2018 y en el oficio 2-2018-78061 del 20 de diciembre de 2018, volviendo así al estado inicial del proyecto. (...)"

Adicionalmente a ello, en el mismo informe, se sostiene que aún se presentan indefiniciones, que también existían al momento de abrirse el proceso de licitación de la Troncal de Transmilenio de la Carrera 7, dejando en claro que *"una vez sean definidas estas situaciones técnicas, deben entrarse a coordinar los diseños, obras, procesos constructivos y cronogramas con el contratista a quien se le adjudique la Troncal de Transmilenio de la Carrera 7"*.

Manifiesta en cuanto a los diseños, que no se han podido culminar los correspondientes al desagüe de aguas lluvias por gravedad y que para que el Plan Parcial, pueda iniciar la construcción del desagüe por gravedad del deprimido, requiere que la Troncal Avenida 68, culmine el desagüe que hace parte de esa licitación, ya que conforme a las indicaciones técnicas emitidas por la EAB, ambos desagües deben conectarse.

Así mismo se indica que se encuentran sin aprobación los diseños de la red matriz de 42" que se encuentra ubicada sobre la Carrera 7 al costado norte del actual puente de la Calle 100 y que debe ser trasladada para construirse el deprimido y la Estación de Transmilenio de la Carrera 7.

En lo concerniente al giro en "u" denominado "gota", sobre el cual se pronunció el Despacho en el auto que decretó la medida cautelar, manifiesta la representante de ALDEA PROYECTOS que *"la construcción del "Retorno en U" sobre el costado oriental de la intersección de la Calle 100 con Carrera 7 denominado "gota" no cuenta con las dimensiones mínimas necesarias para su operación, haciendo que la intersección de la Calle 100 con Carrera 7 cambie sus diseños, no solo aumenta el costo, sino que generan congestión y aun así se haga esta solución, la ciudad que realizar obras posteriores, lo que puede generar un detrimento patrimonial para la ciudad"*.

Frente a la adquisición para construcción de la oreja - calle 100 CRA 7, dijo que *"No se ha adquirido por parte de la Administración Distrital (IDU - ERU) un área de terreno de 557.90 M2 que se requiere para construir la oreja sobre la conexión Calle 100 con Carrera 7, Lo anterior, ya que en principio el IDU condicionó su adquisición"*

a los diseños definitivos de la Troncal Carrera 7, posteriormente, indicó que no era de su competencia sino de la ERU y una vez implementado el Giro en "U" sobre la oreja de la Calle 100 con Carrera 7 por parte de INGETEC, en la actualidad el mismo no es operacional, ni funcional, para ello se requiere adquirir una mayor área de terreno" y adujo que "Sin ésta definición y sin la disponibilidad de ésta área, El Plan Parcial El Pedregal, no puede iniciar la construcción del deprimido. Lo cual conllevará a retrasos en el tiempo para la construcción de la Troncal de Transmilenio, en éste punto de la Calle 100 con Carrera 7".

En cuanto a la estación de la carrera 7, dijo que el IDU ha sido claro en establecer que Aldea, debe ejecutar ésta obra solo hasta el valor de la carga indexado, establecida en el Decreto 188 de 2014, pero que sin embargo, no se le ha indicado a Aldea, el alcance de obras que debe ejecutar en ésta Estación y tampoco se ha definido por parte de la Administración quien ejecutará las obras adicionales, si será a cargo del contratista Troncal Carrera 7 o si el mismo IDU, lo realizará.

En lo concerniente a los peatones y cruces operacionales, adujo que teniendo en cuenta que el Plan Parcial El Pedregal no contemplaba la interconexión del sistema de Transporte de Tren Ligero de la Carrera 7ª con el sistema de Troncal de Transmilenio sobre la Calle 100 (Av 68), con la implementación de la Troncal de Transmilenio de la Carrera 7ª, se debe tener en cuenta que si se interconectan, se genera la eliminación del giro occidente - occidente para vehículos mixtos sobre la Calle 100, así como el acceso peatonal a la Estación de Transmilenio de la Calle 100, que se encuentran aprobados para el Plan Parcial por parte del IDU en desarrollo del Convenio 1359 de 2015.

Advierte igualmente que esa interconexión, también conlleva a que no existan diseños de vías y pavimentos en la interconexión de la calle 100 con Carrera 7ª y que además, aún no se ha definido su costo, ni quien lo asumirá, ya que este cambio fue motivado por la Administración Distrital.

En lo relativo al SITP, manifestó que el Plan Parcial estableció la construcción de una Estación del SITP, para el parqueo y regulación de 38 buses padrones, motivado en que solo existía Troncal de Transmilenio sobre la calle 100. Sin embargo, ante la implementación de Troncal de Transmilenio sobre la Calle 100 (Av. 68) y sobre la Carrera 7, existe incertidumbre sobre su funcionalidad y operatividad, es decir, que *"no existe documento en el que la Administración Distrital, haya indicado cual es el alcance de las obras de la Estación de la Carrera*

5K

7 la cual debe ir hasta el valor de la carga indexado, como tampoco existe aprobación de los diseños de desagüe de aguas lluvias del deprimido de la Carrera 7 con Calle 100, no existe documento de entrega de la cota de la Avenida 68, la cual puede llegar a modificar los diseños ya aprobados de inclinación del deprimido, no existe estudio de movilidad que muestre los conflictos que se generan al construir el giro "gota" en la oreja del deprimido y es por ello, que hoy en día no tenemos certeza del alcance de las obras a construir y por ende el valor de las mismas, el cual no puede superar el valor de las cargas indexado, establecido en el Decreto 188 de 2014".

Por su parte, INGETEC, en el informe presentado el 07 de febrero de 2020 (fol. 449-479 del cuaderno 2 de medidas cautelares), como prueba de la "armonización", trae a colación las reuniones y actividades que se han venido realizando entre el IDU y los promotores del Plan Parcial El Pedregal y como conclusión, en conexión con lo esbozado por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, manifestó que de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado mediante el Decreto 190 de 2004, para el corredor vial de la Carrera 7ª, se contempla la implementación de un sistema BRT y no un tren ligero; argumento que además va en consonancia con lo expuesto por el apoderado del IDU y por la apoderada de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., desconociendo, al parecer, que quien impuso esa carga al promotor del plan parcial de renovación urbanística no fue el mismo promotor, sino por el contrario, la administración distrital al expedir el Decreto 188 de 2014.

Igualmente, pone de presente la actualización del contrato de consultoría 1073 de 2016, celebrado con el IDU, en cuanto a los estudios y adecuación del Sistema BRT Transmilenio, según las especificaciones establecidas en los Parámetros Técnicos Operacionales. Al respecto, comparando ello con lo relatado por la representante de ALDEA PROYECTOS S.A.S., el Despacho advierte que dicho contrato se encuentra en las mismas condiciones que el pasado 28 de agosto de 2019, cuando se decidió decretar la medida cautelar solicitada por el accionante dentro del proceso de la referencia.

Sobre ese punto, el despacho considera pertinente citar la providencia proferida el 15 de noviembre de 2019, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera –Subsección "B", mediante la cual se confirmó la decisión de decretar la medida cautelar dentro del proceso de la referencia, adoptada el 28 de agosto de 2019. Allí se dijo lo siguiente:

“(...) se advierte que efectivamente las cargas que le fueron impuestas al promotor mediante el Decreto 188 de 14 de Mayo de 2014 no están relacionadas con las mencionadas en el contrato IDU-1073-2016 suscrito por la entidad pública, por lo que, aunque se refieren al mismo tramo del corredor vial de la carrera 7, pretenden gestionar dos sistemas de transporte disímiles, lo que evidencia que no existe armonización entre los instrumentos jurídicos, lo que podría generar retraso en las obras tanto del plan “El Pedregal” como de la adecuación del sistema Transmilenio, sobrecostos o detrimento patrimonial que se realizan las obras y se suscribe el contrato sin estar previamente armonizados porque cada uno de ellos queda vinculado en los términos contractuales (incluidas las alianzas públicas-privadas APP) cuya modificación en las obras, cargas urbanísticas y demás, implica necesariamente que se afecte las condiciones pactadas y su repercusión en las obligaciones correlativas con el Estado, no tendría sentido cada uno de ellos realizarse una serie de obras que no sean compatibles, porque el propósito de toda contratación es realizar los intereses superiores del Estado Social de Derecho. (...)”

Ahora bien, precisa este Despacho que las reuniones que se han venido adelantando, después de la adopción de la medida cautelar, entre el Distrito y el promotor del plan parcial El Pedregal, no implican por sí solas una variación sustancial de las condiciones evidencias anteriormente, pues recordemos que antes de adoptar dicha decisión, el Despacho constató que entre ellos se venían adelantando reuniones, que hubo cruce de correspondencia, incluso se dio el consono contrato de consultoría de estudios y diseños IDU-1073-2016 del 16 de diciembre de 2016, suscrito entre el IDU e INGETEC, cuyo objeto fue precisamente el de *“Actualización, complementación, ajustes 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 Av. Caracas, patio portal, conexiones operacionales Calle 26, Calle 100, Calle 170 y demás obras complementarias, en Bogotá D.C.”* y con todo eso, este Despacho y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca evidenciaron incongruencias entre el plan parcial y el proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio, que son las mismas inconsistencias que hoy persisten, no evidenciándose un hecho sobreviniente que demuestre armonización alguna.

No desconoce este Despacho la voluntad que han tenido las partes involucradas en lo concerniente a la movilidad del Distrito Capital y por ello ve una luz en la suscripción del Convenio Fase II, *"como solución definitiva para la falta de claridad en los documentos suscritos para lograr la armonización de los dos proyectos"* pero se entiende que dicho convenio no ha nacido a la vida jurídica, precisamente por las diferencias, la indefinición y los sobrecostos que existen entre las obras a ejecutarse, según el material probatorio allegado al plenario.

En ese orden de ideas, este Despacho comparte lo esbozado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia citada con anterioridad, mediante la cual concluyó que *"adjudicar las obras, cuando no se tiene certeza de la armonización de los diseños y los planes parciales, en especial, "El Pedregal", puede llevar al Contratista a incurrir en ajustes técnicos impactando en los precios que en un principio presentó en su oferta, incurriendo en gastos públicos que no se previeron al momento de planear la ejecución de las obras, lo que infringe el principio de planeación, resaltando que lo anterior no deduce un prejuizgamiento ni mucho menos decisión de fondo sobre dicha armonización, sino que al ser obras que afectan la colectividad, no es procedente que las mismas se desarrollen sin la convicción que estén sujetas a los principios de la contratación estatal, máxime cuando al adelantar la actuación administrativa otorga derechos a terceros en razón a la adjudicación del proceso licitatorio"*.

Y continuó diciendo que *"es más gravoso para el interés público permitir que se avance en obras y contratos que no están armonizados, que suspender el proceso para que se realicen los ajustes necesarios, y pueda luego, si es del caso ser reanudado el proceso de licitación sin esta notoria contradicción que pone en peligro el patrimonio público y hace nugatorio el principio de planeación, y en esa medida, permitir la suscripción de los contratos con este tipo de contradicción resultaría mucho más perjudicial para el interés general, precisamente porque es posible con un costo mejor corregir este proceso para no permitir que estos subsistemas autonomizados en desarmonía continúen"*.

En todo caso debe tenerse en cuenta que esta decisión se adopta en el marco de la medida precautoria dictada por el Despacho, sin perjuicio de lo que pueda advertirse, demostrarse y valorarse en las siguientes etapas del presente proceso, aspectos que resultarán definitivos para adoptar la decisión última a través de sentencia que resuelva la presente acción popular.

En mérito de lo expuesto y comoquiera que a la fecha no se encuentra demostrado un hecho sobreviniente referido a la armonización entre el Proyecto de Adecuación de la Carrera Séptima al Sistema Transmilenio y el Plan Parcial de Renovación Urbana El Pedregal, en aras de salvaguardar el interés público y no hacer nugatorio el principio de planeación, el Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

RESUELVE

PRIMERO: NO ACCEDER a las solicitudes de levantamiento de la medida cautelar adoptada por este Despacho mediante auto de fecha 28 de agosto de 2019, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: ORDENESE a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, **MANTENER SUSPENDIDO** el proceso de contratación No. IDU-LP-SGI-014-2018, hasta tanto se cumplan las condiciones descritas en el numeral segundo de la providencia del 28 de agosto de 2019, proferida por este Despacho.

TERCERO: Tener como coadyuvante de la parte accionante al señor GUILLERMO RIVERA, veedor distrital, en calidad de ciudadano.

CUARTO: DEJENSE las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE;

Maria Teresa Leyes Bonilla
MARIA TERESA LEYES BONILLA
JUEZ

JUZGADO VEINTITRÉS (23) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN SEGUNDA
Por anotación en estado electrónico No. _____ de fecha _____ fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 AM.
La Secretaria, _____