

CLASE DOCUMENTO	DE SENTENCIA
NÚMERO	2008-0547
FECHA EXPEDICIÓN	DE 12 Marzo 2009
ENTIDAD ORIGEN	DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
CONTENIDO	SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO. ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO. ADOPCIÓN DE ACTIVIDADES Y RECURSOS NECESARIOS PARA PONER EN FUNCIONAMIENTO Y SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE MOVILIDAD EN BOGOTÁ.
REVISTA JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA N°	EXCLUSIVO PARA DATALEGIS !
REVISTA TUTELA N°	113 DE MAYO DE 2009, PG.804

Sentencia 2008-0547 de marzo 12 de 2009

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

Radicación 2008-0547

Magistrado Ponente:

Dr. César Palomino Cortés

Demandante: Eduardo Enrique Tovar Añez

Demandado: Bogotá, D.C., - Secretaría Distrital de Movilidad

Asunto: (cumplimiento artículo 19 decreto distrital 319 de 2006 sistema integrado de transporte público).

Apelación

Bogotá, marzo doce de dos mil nueve.

Procede la Sala a decidir el recurso de impugnación propuesto por la parte actora contra el fallo del 20 de noviembre de 2009,

proferido por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá, que negó las pretensiones de la demanda de cumplimiento incoada por el señor Eduardo Enrique Tovar Añez, contra Bogotá, D.C., -Secretaría de la Movilidad.

1. Antecedentes.

1.1. De la demanda.

El señor, Eduardo Enrique Tovar Añez, *pro domo sua*, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, y la Ley 393 de 1997 incoó demanda de cumplimiento contra Bogotá, D.C., - Secretaría de la Movilidad, para obtener el cumplimiento del artículo 19 del Decreto 319 de 2006.

La parte actora sustenta sus pretensiones con el argumento que el Decreto Distrital 319 de 2006, adoptó el “plan maestro de movilidad para Bogotá, D.C.” y la norma invocada como incumplida fijó un plazo de doce meses a partir de la expedición del decreto para iniciar el funcionamiento del sistema integrado de transporte público y la integración operacional, encontrándose el término más que vencido sin que la administración distrital hubiere dado cumplimiento.

Precisa que el SITP (sistema de integración del transporte público) es método, a través del cual los diferentes modos y componentes descritos en los artículos 14 y 15 *ibidem*; deben operar de manera integrada para superar los grandes problemas del modelo que ha operado durante las últimas décadas.

En su entender la integración operacional, para el 15 de agosto de 2007, debían estar los estudios previos, los recursos y las actividades necesarias para la entrada en funcionamiento del sistema y además es obligación de la administración adelantar los procesos licitatorios para seleccionar las empresas operadoras del sistema observando parámetros de democratización y participación sostenible de los propietarios de buses.

Que la implementación del esquema operacional es necesario para que el actual transporte colectivo inicie a operar de manera integrada y el término se encuentra vencido, razón por la cual el 14 de agosto de 2008, solicitó el cumplimiento del artículo 19 del Decreto 319 de 2006, por cuanto la Secretaría de la Movilidad sin justificación alguna ha retrasado por más de 24 meses la implementación del sistema.

Finalmente, afirma que la obligación contenida en la norma incumplida es clara, expresa y exigible sujeta a plazo determinado, pero la Secretaría de la Movilidad no ha estructurado, ni abierto los procesos licitatorios correspondientes al dar inicio al SITP.

1.2. De la contestación de la demanda.

Bogotá, D.C., Secretaría Distrital de la Movilidad, mediante escrito visible a folio 70 del expediente, considera que en ningún momento ha dejado de cumplir las normas relacionadas con la implementación del sistema integrado de transporte público, no se ha ratificado en el incumplimiento, porque este no existe y dio respuesta oportuna y eficiente a la petición presentada por el demandante.

Que el término referido en el artículo 19 del Decreto 319 de 2006, debe entenderse como el tiempo previsto para establecer mecanismos que permitan de manera organizada y armónica iniciar el proceso de integración y democratización del transporte público y como consecuencia inició el estudio para el diseño técnico, legal y financiero del SITP mediante el contrato 227 de 2006, en desarrollo del cual se debía dar una primera fase de implementación del sistema a más tardar en la semana 28 de ejecución consistente en la entrada en operación de uno o más corredores y zonas bajo el nuevo esquema.

Precisa que no obstante lo anterior, se encontró que la inclusión de esa primera fase en un solo corredor o grupo de corredores no era técnicamente viable de realización, porque no cumplía el objetivo de integración que busca el sistema, con el agravante que el plazo fijado en la norma no es suficiente.

Que el cronograma previsto en la ejecución del contrato, la duración del mismo se modificó sustancialmente debido a las revisiones periódicas y ajustes solicitados por la demandada a los productos presentados por el consultor, y que además, coincidió con el cambio de administración con la que se prorrogó el plazo de ejecución por su envergadura y con el fin de considerar los componentes metro y tren de cercanías, por lo que no se podía pretender que estuviera funcionando en poco tiempo.

Finalmente, afirma que la Secretaría Distrital de Movilidad, no se encuentra en incumplimiento o de desconocimiento de la normatividad ya ha iniciado las acciones necesarias en cuanto a actividades y recursos para la integración operacional (jerarquizada e independiente) del sistema de transporte público de personas y carga con diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural garantizando la conectividad de la región, el país y el mundo.

1.3. Fallo impugnado.

Mediante el fallo del 20 de noviembre del 2008, el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá “negó la acción instaurada”. El *ad quo* luego de referirse a los periodos de corto, mediano y largo plazo de ejecución del plan maestro de movilidad para Bogotá, al periodo de doce meses a partir del 15 de agosto 2006 como transición del sistema de integración del transporte público, al pliego de condiciones de la licitación 040 de 2006, a los adendas 1, 2 y 3 del 27 de octubre de 2006, a la suscripción del contrato 227 de 2006, a la suspensión del mismo, al cambio de plazo para evaluar la implementación de otras medidas y analizar las pruebas allegadas, concluyó que en la norma considerada como incumplida no se encuentra la obligación de iniciar en el término que señala el actor los procesos licitatorios de selección de empresas operadoras del SITP, y la administración ha actuado diligentemente.

1.4. Motivos de la impugnación.

En el escrito contentivo del recurso de impugnación que obra a folio 221, la parte actora considera que la complejidad del sistema no puede convertirse en pretexto para justificar el incumplimiento o la incapacidad de la administración de adelantar un proceso de implementación ajustado al plazo establecido en el artículo 19 del Decreto 319 de 2006. Los aplazamientos continuos ponen en evidencia la improvisación y falta de diligenciamiento de la administración que la llevaron a incumplir los plazos que la misma había establecido.

Que aceptar los argumentos de la administración en el sentido de que su obligación frente a la puesta en marcha del SITP fue cumplida al contratar unos estudios ordenados conduce a dejar en el limbo la implementación del sistema, sin plazos, ni expectativas claras de realización contrario a lo pretendido por el artículo 19.

1.5. Trámite procesal.

Mediante auto del 20 de enero de 2009, el magistrado sustanciador facultado por lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 27 de la Ley 393 de 1997, decretó prueba de oficio (fl. 4, cdno. 2).

2. Consideraciones de la Sala.

2.1. Acervo probatorio y hechos probados.

2.1.1. Obra a folio 11, la petición del 13 de agosto de 2008, suscrita por el señor Eduardo Enrique Tovar Añez, y dirigida a la Secretaría Distrital de Movilidad, solicitando el cumplimiento del artículo 19 del Decreto 319 de 2006.

2.1.2. Oficio SDM-47218-2008, del 25 de agosto de 2008, por medio del cual la Secretaría Distrital de Movilidad, respondió la solicitud del 13 de agosto de 2008, en los siguientes términos:

“A partir de los lineamientos del plan maestro de movilidad-Decreto 319 de 2006, se encuentra en ejecución el contrato de consultoría 227 de 2006, cuyo objeto es diseñar y estructurar el sistema integrado de transporte público SITP - para el Distrito Capital, jerarquizado por corredores, que garantice la integración del sistema de transporte público de la ciudad en cuanto a operación, tarifas, recaudo y complementariedad, garantizando la conectividad, cobertura y accesibilidad para toda la población de la ciudad-región. Dicho contrato inició en febrero de 2007, es decir antes de que se cumplieran los 12 meses de transición para que la administración distrital tomará las disposiciones necesarias en cuanto a actividades y recursos para la integración operacional del sistema de transporte público, que se menciona en el artículo 19 del plan maestro de movilidad.

El SITP definirá la integración del transporte público colectivo actual en el sistema masivo, y en la actualidad el estudio se encuentra en proceso de revisión por parte de la administración y la interventoría del contrato y ajuste por parte del consultor, con el fin de implementar el primer escenario del SITP en el segundo semestre del 2009”.

2.1.3. Fotocopia simple del Decreto 319 de 2006, contentivo del plan maestro de movilidad (fl. 13).

2.1.4. Fotocopia simple del pliego de condiciones - licitación pública 40 de octubre de 2006, y los adendas, para el “diseño técnico, legal y financiero del sistema integrado de transporte público para la ciudad de Bogotá” (fl 82 y ss.).

2.1.5. Fotocopia autenticada del contrato 227 del 17 del 29 de diciembre de 2006, suscrito entre el Fondo de Educación y Seguridad Vial, Fondatt, y la unión temporal “Modernización del Transporte Público de Bogotá-UT-MTP-Bogotá”, indicando en las cláusulas primera y quinta:

“cláusula primera. Objeto. El consultor se obliga a realizar el “diseño técnico legal y financiero del sistema integrado de transporte público para la ciudad de Bogotá, D.C.” de acuerdo con lo establecido en las especificaciones técnicas indicadas en

el pliego de condiciones y la propuesta del consultor del 7 de noviembre de 2006. Documentos que hace parte integral del presente contrato.

Cláusula quinta. El plazo de ejecución del contrato será de once (11) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio con el interventor del contrato, previa aprobación de las garantías correspondientes y expedición del registro presupuestal” (fl.147).

2.1.6. Según el documento visible a folio 166, el 12 de febrero de 2007, se suscribió el acta de inicio de ejecución del contrato (fl.160).

2.1.7. Escrito contentivo de la modificación número uno del contrato de consultoría 227 de 2006, suscrito el 22 de enero de 2008, en el sentido de “prorrogar el plazo de ejecución hasta un plazo máximo de 13 meses...”, con fundamento en:

“... Primera. Que la administración considera oportuno y necesario verificar el alcance de las obligaciones contractuales, con el fin de evaluar la posibilidad de incorporar al sistema integrado de transporte público —en adelante SITP— los componentes metro y tren de cercanías de acuerdo con lo establecido en el programa de gobierno... Quinta. Que se hace necesario definir un nuevo y definitivo cronograma de entrega de productos de la consultoría contratada y modificar por tanto la forma ajustándola a la entrega de los productos... Séptima. Que mediante acta de suspensión del 9 de enero de 2008, las partes acordaron verificar el alcance de las obligaciones contractualmente previstas, con el fin de evaluar la posibilidad de incorporar al SITP los componentes del metro y tren de cercanías de acuerdo con lo establecido en el programa de gobierno y en consecuencia suspender la ejecución del contrato a partir del 9 de enero de 2008 hasta el 21 de enero de 2008, fecha en la cual se reinició automáticamente el contrato... En consecuencia, acuerdan modificar el contrato como sigue: Primero:... Segundo. Prorrogar el plazo de ejecución hasta un plazo máximo de 13 meses... Parágrafo cuarto. El incumplimiento del cronograma dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en materia contractual. ... Quinto. Teniendo en cuenta que los componente modales Metro y Tren de cercanías hacen parte del sistema integrado de transporte público, SITP, en los términos del plan maestro de movilidad el consultor se compromete a incorporar como parte del estudio una matriz de impactos frente a estos, que permitan identificar los cambios probables en los componentes básicos del sistema. Igualmente dentro de los diseños, técnico jurídico y financiero se deberán determinar se deberán determinar todos los elementos que permitan la integración del SITP se constituyan en un obstáculo para el desarrollo de los proyectos metro y tren de cercanías...” (fl. 67).

2.1.8. Documento contentivo de otrosí 2 al contrato de consultoría 227 de 2006, suscrito el 17 de abril de 2008, modificando el cronograma establecido en la cláusula segunda del documento de modificación número 1 (fl. 160).

2.1.9. Documento contentivo de otrosí 3 al contrato de consultoría 227 de 2006 suscrito el 8 de julio de 2008, en el siguiente sentido:

“Cláusula primera. Fecha de entrega de productos. Establecer como fecha de entrega de los productos correspondientes a diseño financiero, diseño jurídico y pliego de condiciones el día veintiocho (28) de julio de 2008 con base en la solicitud presentada por el consultor y aprobada por la interventoría...”.

2.1.10. Fotocopia simple del Decreto 567 de 2006, por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad (fl. 167).

2.1.11. Obra a folio 10 del cuaderno 2, el Oficio DAL-6622-361 del 11 de febrero de 2009, suscrito por la Secretaría Distrital de la Movilidad, dando cuenta:

“... El 29 de diciembre de 2006, se suscribió el contrato de consultoría 227 de 2006, entre el Fondo de Educación y Seguridad Vial, Fondatt, y la unión temporal Modernización de Transporte Público de Bogotá –UT-MTO Bogotá- ... cuyo objeto era la realización del diseño técnico, legal y financiero del sistema integrado de transporte público para la ciudad de Bogotá, el cual fue subrogado a la Secretaría Distrital de Movilidad el 22 de enero de 2007.

...

En el informe presentado por la interventoría sobre los porcentajes de ejecución en relación con cada uno de los productos del contrato de consultoría, señaló que: “vale la pena aclarar que el valor total del contrato 227 de 2006 corresponde a \$ 4.166.380.120 incluido IVA. La diferencia entre el valor y los \$ 2.916.000.000 corresponde al estimado por la interventora como no ejecutado por parte del consultor...”

...

Mediante oficio del 6 de octubre de 2008, la interventoría recomendó la terminación anticipada del contrato por mutuo acuerdo entre las partes...

... se resumen los principales datos del contrato de consultoría 227 de 2006.

Contrato	227 de 2006
Objeto	Diseño técnico, legal y financiero del sistema integrado de transporte público para la ciudad de Bogotá, D.C.
Contratista	Unión Temporal MTP Bogotá (GGT, Systra, Escallón Morales y Asociados)
Fecha de inicio	12 de febrero de 2007
Plazo	11 meses (plazo inicial)
Valor del contrato	\$ 4.166.380.120
Suspensión	Entre el 9 y el 21 de enero de 2008
Prórrogas y modificaciones:	Se firmó el 22 de enero de 2008 modificación 1 que prorroga el contrato con un plazo máximo de 13 meses, con el fin de considerar los componentes metro y tren de cercanías en el estudio de acuerdo con el programa de gobierno de la administración y también para acompañar a la entidad en los procesos licitatorios y los primeros meses de implementación. Dentro de los 13 meses se consideran 5 para la aprobación de productos, 5 para acompañamiento en los procesos licitatorios y 3 para acompañamiento en el inicio de la implementación. Se firmó otrosí 2 del 17 de abril de 2008. Modificando las fechas de entrega de productos pactadas en la modificación 1 al contrato, siendo las últimas entregas en el mes de junio de 2008. El 16 de mayo se firmó un acta de acuerdo en la que se ajustan los plazos para la revisión de los productos, quedando las últimas entregas de productos programadas para el mes de julio de 2008. Se firmó el otrosí 3 el 8 de julio de 2008, modificando la fecha de entrega final de productos financieros y jurídicos para el 28 de julio de 2008. No hubo adición al valor.
Fecha de terminación y liquidación	Diciembre 9 de 2008
Productos/cumplimiento	Producto 1: Recopilación de información y línea base del sector/100% Producto 2. Jerarquización vial y priorización de corredores de transporte/ 95% Producto 3. Diseño conceptual /100% Producto 4 Diseño técnico de detalle del SITP/70% Producto 5. Diseño operacional del SITP/ 55% Producto 6 y 8 Diseño financiero y tarifario del sistema 85% Producto 7 Diseño sistema de recaudo /79% Producto 9 Diseño jurídico del SITP 54% Producto 10. Elaboración de pliegos /73%
Valor final pagado	\$ 2.916.000.000

Actualmente la administración se encuentra en el proceso de apropiación, ajustes y complementación de los diseños presentados por el consultor del sistema integrado de transporte público y que son indispensables para abrir el proceso de licitación de operadores de transporte y del sistema de recaudo, para lo cual se ha conformado un grupo de profesionales integrado por funcionarios y asesores de la Secretaría de Movilidad, Transmilenio S.A. IDU y la Secretaría Distrital de Hacienda con el acompañamiento de una consultoría contratada por el BID como apoyo a la Alcaldía Mayor de Bogotá para la implementación del SITP.

En este sentido, se están evaluando cada uno de los componentes del estudio técnico, financieros y legales con el objeto de establecer claramente las actividades a realizarse en cada uno de escenarios requeridos para la implementación gradual del sistema y de esta manera poder lograr los resultados efectivos que se buscan con este proyecto.

Por último, cabe reiterar como ya se manifestó en primera instancia, que el término de que trata el artículo 19 del Decreto 319 de 2006, debe entenderse como tiempo previsto para establecer los mecanismos que permitieran de manera organizada y

armónica iniciar el proceso de integración y democratización de transporte público, en virtud de lo cual todas las actividades desplegadas por esta entidad, han ido encaminadas a cumplir dicho principio.

...

En consecuencia, esta entidad, en su calidad de cabeza del sector de movilidad dentro del plazo señalado por la norma, inició las acciones necesarias en cuanto a actividades y recursos para la integración del sistema operacional del sistema de transporte público, es decir las gestiones que van a permitir integrar de manera jerarquizada e independiente los modos de transporte, lo cual, por tratarse de un proyecto de gran envergadura, mal puede pretenderse realizarlo en su integridad en tan poco tiempo.

...”

3. Caso concreto.

De las pruebas y antecedentes que obran en el expediente, observa el despacho que el Decreto Distrital 319 de 2006 artículo 19, dentro del plan maestro de movilidad para Bogotá, - sistema de transporte público, consagró una etapa de transición de 12 meses a partir de la expedición de ese decreto(1), para el funcionamiento y entrada en operación del sistema de integración de transporte público.

Con el fin anterior, la demandante suscribió el contrato de consultoría 227 el 12 de febrero de 2007, liquidado el 9 de diciembre de 2008, sin que a esa fecha se hubiere culminado la totalidad del objeto del contrato como tampoco la demandada hubiere implementado el sistema integrado de transporte público.

4. Problema jurídico.

El problema jurídico se contrae a establecer si el fallo de primera instancia se ajustó a los supuestos normativos que regulan la acción de cumplimiento y si pese a la celebración del contrato 227 del 12 de febrero de 2007 y la actividad realizada por efectos de su ejecución, la demandada ha incumplido la disposición contenida en el artículo 19 del Decreto 319 de 2006 - “plan maestro de movilidad para Bogotá, D.C.”.

5. Solución al problema jurídico planteado.

De conformidad con el artículo 87 de la Constitución Política y la Ley 393 de 1997, toda persona puede acudir ante la autoridad judicial definida en la ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

Esta acción ha sido desarrollada por la Ley 393 de 1997, norma que señala los requisitos mínimos exigidos para su prosperidad, y que la jurisprudencia reiteradamente ha resumido así: i) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos. ii) Que el mandato sea imperativo, inobjetable y que esté radicado en cabeza de autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a las cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º), iii) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción y omisión del exigido a cumplir o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º) iv) No procederá la acción cuando exista otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que de no proceder se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejercite la acción, v) que la norma no establezca gastos.

Igualmente, la jurisprudencia ha precisado las características que debe revestir el deber jurídico cuyo cumplimiento se persigue, en los siguientes términos:

“... es requisito indispensable para la procedencia de la acción, que la norma o el acto administrativo cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación o deber claro, expreso y exigible respecto de la autoridad y que no se trate de un precepto de carácter general o contentivo de una facultad discrecional, y respecto del cual se haya constituido la renuencia con arreglo al artículo 8º de la Ley 393 de 1997”.

Y sobre las razones de estas exigencias, se explicó(2):

“... Las condiciones que debe tener la ley o el acto administrativo cuyo cumplimiento se impetre, deben ser semejantes a las del título ejecutivo, vale decir, contener una obligación clara, expresa y exigible. Ello debe ser así precisamente para evitar que una acción como la de cumplimiento pueda convertirse en una de conocimiento para crear o establecer la obligación que la autoridad debe ejecutar”(3).

Así en el *sublite*, el demandante pretende hacer cumplir el artículo 19 del Decreto Distrital 319 de 2006, normas del siguiente tenor literal:

Decreto 319 de 2006, por medio del cual se adopta el plan maestro de movilidad de Bogotá, D.C., que incluye el ordenamiento de estacionamientos y se dictan otras disposiciones:

“Libro I. Del sistema de movilidad

...

ART. 1º—Adopción del plan maestro de movilidad.

...

TÍTULO II

Del modelo de movilidad

...

Libro II

De los subsistemas en particular

...

TÍTULO I

De los subsistemas vial y vial peatonal

...

TÍTULO II

Del subsistema de transporte

CAPÍTULO I

Sistema de transporte público

ART. 19.—Transición. Para el funcionamiento del SITP se define una etapa de transición inicial de doce (12) contados a partir de la fecha de expedición del presente acto. Durante esta etapa la administración distrital tomará las disposiciones necesarias en cuanto a actividades y recursos para la integración operacional del sistema de transporte público”.

Lo primero que advierte la Sala es que aun cuando la Ley 393 de 1997, prevé la improcedencia de la acción de cumplimiento respecto de normas que establezcan gasto, lo que quiere decir que un acto administrativo que genere gastos que no estén debidamente presupuestado, no puede hacerse efectivo mientras no se hayan hecho las correspondientes apropiaciones, en este caso, no puede perderse de vista que lo referente al sistema de movilidad hace parte del plan de ordenamiento territorial de Bogotá, lo que de suyo cuenta con las apropiaciones y sea por eso que la demandada celebró un contrato por \$ 4.166.380.120, por lo mismo, la norma invocada como incumplida no puede adecuarse dentro de la causal de improcedencia consagrada en la ley.

De otro lado, de conformidad el Decreto 567 del 29 de diciembre de 2006, adoptó la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Movilidad, órgano que tiene por objeto “orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de si expansión en el área rural del Distrito... en el marco de interconexión del Distrito... con la red de ciudades de la región central con el país y el exterior”, y entre sus funciones le corresponde ejecutar como autoridad de tránsito y transporte, las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital.

Ahora bien, del análisis de la norma transcrita y que se considera como incumplida, observa la Sala que la administración distrital - Secretaria Distrital de Movilidad contaba con 12 meses a partir del Decreto 319 de 2006, esto es, a partir de 15 de

agosto de 2006 para adoptar las actividades y recursos para la integración operacional del sistema de transporte público, sin embargo, de las pruebas arrojadas al proceso se infiere que si bien es cierto, la administración celebró el contrato 227 del 29 de diciembre de 2006, no lo es menos que el mismo fue liquidado el 9 de diciembre de 2008, por mutuo acuerdo y sin que hubiere ejecutado el ciento por ciento del objeto contractual, como tampoco obra prueba que la finalidad prevista en el artículo 19 del Decreto 319 de 2006 a la fecha se hubiere cumplido, pese a que la misma contiene una obligación clara, expresa y exigible, pues es claro que al 15 de agosto de 2007, ya las actividades o mecanismos y recursos debieron haber quedado definidos, para que entrar a operar de manera integrada el sistema de transporte público.

Sabido es que la acción de cumplimiento tiene como objeto obtener el cumplimiento o efectividad de una norma con fuerza material de ley o acto administrativo. Es un mecanismo de eficacia del ordenamiento jurídico, pues la intención del Constituyente al instituir la acción de cumplimiento, se deja ver cuando consideró que:

“... En el Estado de derecho uno de los postulados fundamentales es el del respeto por la ley, el de la vigencia de la ley, el del imperio de la ley. Las leyes no pueden seguir siendo diagnósticos, no pueden seguir siendo sueños, no pueden seguir siendo buenas intenciones, no pueden seguir siendo románticas declaraciones. Una ley es por definición una norma jurídica de obligatorio cumplimiento, entonces, lo que estamos haciendo aquí es expresar eso, porque no podemos seguir construyendo carreteras a base de decir que se ordenen carreteras. Pero siquiera permitir la posibilidad, para mí inimaginable de que la ley pueda seguir siendo algo que el Congreso decreta, pero que el gobierno se reserva el derecho de cumplir o no cumplir, según considere que es conveniente, oportuno o financieramente viable, me parece absolutamente inaceptable” (Juan Carlos Esguerra P. —delegatario— Asamblea Nacional Constituyente)(4).

De otro lado, observa la Sala que la norma invocada en la demanda como incumplida no es aislada, razón por la cual resulta adecuado, además de lo anterior, efectuar un análisis desde un enfoque finalístico y sistemático con otras normas que se relacionan directamente con el tema objeto de estudio, a saber:

Advierte la Sala, en primer lugar, que está contenida en el plan maestro de movilidad, y estos constituyen el instrumento de planificación fundamental en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región; permiten definir las necesidades de generación de suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo(5).

La Ley 336 de 1996, por la cual se adopta, el estatuto nacional de transporte, dispone que el servicio de público de transporte se encuentra bajo la dirección, regulación, control del Estado, con prevalencia del interés general y en el artículo 3º dispone:

“ART. 3º—Para los efectos pertinentes, en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo, dándoles prioridad a la utilización de medios de transporte masivo. En todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política”.

En desarrollo de la Ley 388 de 1997, la administración distrital, expidió el plan de ordenamiento territorial como instrumento para el desarrollo y la planificación económica y social, de la ocupación del espacio físico; copilado en el Decreto Distrital 190 de 2004, norma que aboga por la movilidad inteligente, considerando el servicio de la movilidad como componente de la estructura funcional y de servicios, dispone:

“ART. 10.—Política de movilidad (D. 469/2003, art. 10).

Se orienta a mejorar la productividad de la ciudad y la región mediante acciones coordinadas sobre los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico con el fin de garantizar proyectos eficientes, seguros y económicos, que tiendan a la generación de un sistema de transporte de pasajeros urbano regional integrado y a la organización de la operación del transporte de carga para mejorar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

Para el efecto, las inversiones en proyectos de recuperación, mantenimiento, adecuación y construcción de infraestructura vial y de transporte deberán responder a las siguientes directrices:

1. Priorizar las inversiones en proyectos que completen la malla vial arterial e intermedia y el sistema de espacio público ya construidos, para mejorar la conectividad entre el centro, las centralidades y la región.
2. Priorizar los recursos para mejorar, adecuar y construir vías y equipamientos de integración en las áreas donde se realicen operaciones estratégicas de integración urbana y regional.

3. Destinar eficientemente los recursos captados por la aplicación de los instrumentos de financiación derivados de las actuaciones urbanísticas, con particular referencia a la participación en las plusvalías, las compensaciones por parqueaderos y cesiones al espacio público, así como al aprovechamiento económico de este último, para mantener, adecuar y construir la malla vial de la ciudad y los equipamientos de integración”.

ART. 19.—Sistema de movilidad (D. 469/2003, art. 19).

Integra de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural. También conforman el sistema los estacionamientos públicos, y las terminales de buses interurbanos de pasajeros y de carga.

El sistema de movilidad actúa de manera interdependiente con la estructura socio económico y espacial conformado por la red de centralidades, y garantiza la conectividad entre las mismas y de estas con la región, el país y el mundo. A nivel urbano garantiza la movilidad y conexión entre las centralidades y los tejidos residenciales que gravitan a su alrededor. A nivel rural conecta los poblados rurales y las áreas de actividad existentes en su interior y con la ciudad.

Los principales ejes de movilidad que integran el D.C. a las diferentes escalas, son:

...

PAR. 1º—Las determinaciones generales y normativas para todo el sistema, se formularán en el plan maestro de movilidad. Dicho plan maestro deberá tener en cuenta para su formulación, la interdependencia que establece la estrategia de ordenamiento para el Distrito Capital, entre las tres estructuras a que hace referencia el presente plan.

...

ART. 46.—Planes maestros prioritarios (D. 469/2003, art. 46).

Se determina como prioritaria la elaboración de los siguientes planes maestros:

1. Plan maestro de movilidad, que incluye ordenamiento de estacionamientos.

...

ART. 47.—Término para la formulación de los planes maestros (D. 469/2003, art. 47).

Los planes maestros contemplados en la presente revisión del plan de ordenamiento territorial deberán estar formulados a más tardar el 30 de abril del 2006.

ART. 70.—Ejecución de proyectos de corto plazo (2004 - 2007).

Proyectos del sistema de movilidad

ART. 162.—Estructura del sistema de movilidad (D. 469/2003, art. 124).

El sistema de movilidad está conformado por los subsistemas viales, de transporte y de regulación y control del tráfico. Tiene como fin atender los requerimientos de movilidad de pasajeros y de carga en la zona urbana y de expansión, en el área rural del Distrito Capital y conectar la ciudad con la red de ciudades de la región, con el resto del país y el exterior.

PAR.—La Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) deberá formular, en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y las demás entidades del sistema, el plan maestro de movilidad, orientado a atender las necesidades de accesibilidad y movilidad de la ciudad y de conexión con la red regional de ciudades, el resto del país y el exterior.

ART. 163.—Objetivos del sistema de movilidad (D. 469/2003, art. 125).

La conformación del sistema de movilidad se orienta a lograr un transporte urbano - regional integrado, eficiente y competitivo, en operación sobre una red vial jerarquizada y a regular el tráfico en función de los modos de transporte que la utilicen. El sistema debe dar respuesta a las necesidades internas y de conexión con los flujos externos de movilidad de pasajeros y de carga, en el marco de la estrategia de ordenamiento para una ciudad abierta y desconcentrada en un territorio urbano-regional, orientado a consolidar el área urbana, contener la conurbación, mejorar la productividad sectorial y, en general, aumentar la

competitividad de la región Bogotá - Cundinamarca.

Los objetivos del sistema son los siguientes:

...

ART. 164.—Componentes del sistema de movilidad (D. 469/2003, art. 126).

El sistema de movilidad está compuesto por los siguientes subsistemas:

1. Subsistema vial.

El subsistema vial está conformado por los siguientes componentes:

Malla vial arterial.

Malla vial intermedia.

Malla vial local.

Alamedas y pasos peatonales.

Red de ciclorrutas y corredores de movilidad local.

Malla vial rural.

2. Subsistema de transporte.

El subsistema de transporte se estructura alrededor de los modos de transporte masivo: metro, Transmilenio y tren de cercanías, dentro de un marco institucional regulado y controlado por la autoridad de tránsito.

El subsistema está conformado por los diferentes modos de transporte masivo, el transporte público colectivo, el transporte particular y modos alternativos de transporte como las bicicletas. Sus componentes se organizan en torno al metro, los buses articulados sobre corredores troncales especializados y sus rutas alimentadoras y el tren de cercanías.

El conjunto de las rutas de transporte público, los terminales de pasajeros, las ciclorrutas y los estacionamientos de vehículos automotores y de bicicletas se deberán integrar en áreas determinadas de la ciudad.

El subsistema de transporte debe responder en forma eficiente, económica y segura a los deseos de viaje de la población, así como a las necesidades de movilización de carga.

...

En consecuencia, los proyectos del subsistema deben concebirse en función de los orígenes y destinos de los viajes, tanto dentro de la ciudad como entre esta y la red de ciudades de la región, así como de las necesidades del transporte nacional e internacional.

El subsistema de transporte se compone de:

- a. Red de transporte masivo metro.
- b. Red de corredores troncales de buses y sus rutas alimentadoras.
- c. Red de transporte público colectivo.
- d. Tren de cercanías.
- e. Transporte individual público y privado.
- f. Red de estacionamientos públicos en vía y fuera de vía de propiedad pública, privada o mixta.
- g. Terminales de pasajeros de transporte urbano e interurbano.

h. Terminales de carga.

i. Aeropuertos El Dorado y Guaymaral.

3. Subsistema de regulación y control del tráfico.

El subsistema de control y regulación del tráfico lo conforman:

a. Los centros de control de tráfico.

b. La red de semaforización.

c. Los sistemas tecnológicos de vigilancia y control de la operación del tráfico.

4. Subsistema vial peatonal. Compuesto por los andenes, plazas, parques, cruces peatonales, puentes peatonales y senderos. Este subsistema, salvo los cruces y puentes peatonales, se desarrolla en el capítulo de espacio público.

PAR. 1º—El subsistema de transporte se encuentra definido en el plano denominado “estructura funcional: sistema de movilidad/subsistema de transporte”.

PAR. 2º—Las formas de articulación e integración de los diferentes componentes del sistema de movilidad, el plan de inversiones correspondiente y el cronograma de ejecución de los proyectos a ser ejecutados durante la vigencia del plan de ordenamiento territorial serán definidos mediante el plan maestro de movilidad. Mientras se formula el plan maestro, el desarrollo del sistema se regirá con base en lo establecido en el título 5 del presente plan”.

...”.

De las normas transcritas observa la Sala que la movilidad hace parte de la estructura funcional y de servicios dentro del plan de ordenamiento territorial de Bogotá (D. 619/2000, 463/2003 y 190/2004) norma que contiene los derroteros necesarios para que la ciudad a corto plazo (10 años) sea equitativa y funcional.

Igualmente, observa el despacho que el transporte masivo y el plan maestro de movilidad tienen carácter prioritario y de ejecución dentro de los proyectos a corto plazo (2004-2007) no obstante en el caso concreto observa la Sala que desde la misma elaboración del plan maestro de movilidad la administración viene actuando de manera tardía, si se tiene en cuenta que debió quedado formulado a más tardar el 30 de abril de 2006, pero ocurrió el 15 de agosto de 2006, mora que se sigue conservando en las actuaciones sucesivas, porque si bien es cierto las diligencias para hacer efectivo el mandato del artículo 19 del Decreto 319 de 2006, empezaron dentro de los doce meses previstos en la norma, no lo es menos que vencido ese término aún no se ha logrado el objetivo de la norma, por lo mismo tal como lo adujo el Constituyente en la nota transcrita en precedencia, las leyes, “no pueden seguir siendo sueños, no pueden seguir siendo buenas intenciones, no pueden seguir siendo románticas declaraciones”, expresiones que también son aplicables a los actos administrativos.

Y si desde el punto de vista jurídico a la movilidad en Bogotá y al transporte público masivo, se ha dado el carácter prioritario, esto quiere decir que es un área cuya efectividad o materialización es de mayor importancia frente a otras, y tiene que ser así, si se tiene en cuenta que es un hecho notorio, las condiciones caóticas de transporte público en Bogotá. Tanto es así que la demandada, en el documento visible a folio 147, es consciente que el servicio de transporte público en Bogotá, es ineficiente, traducido en “mayores tiempos y costos de viajes, permanentes congestiones vehiculares, deterioro de la infraestructura vial e incrementos de índices de accidentalidad que afectan la calidad de vida de los ciudadanos”.

Aceptar que para tener por cumplida la norma bastaba con la suscripción del contrato 227 de 2006 que apenas tenía por objeto “el diseño, legal y financiero del sistema integrado de transporte público para la ciudad de Bogotá, D.C.”, y liquidado, sin que se hubiere ejecutado el ciento por ciento del objeto como tampoco el funcionamiento del sistema integrado de transporte público, es simple y llanamente, no solo dejar de lado la prioridad en el sistema de transporte masivo, que fue el querer del legislador, como preferente igualmente, el desarrollo, ejecución del plan maestro de movilidad, y de los proyectos del sector en corto tiempo, sino desnaturalizar el objeto la acción prevista en el ordenamiento para obtener la materialización de las normas con fuerza de ley y los actos administrativos, deteniendo con esto, en el *sublite* el desarrollo económico, físico y social de la ciudad y la región.

Menos aún cuando, del contrato en comento, se infiere una clara y evidente falta de planeación e incluso de falta de voluntad política de la administración que no de presupuesto, para que a corto plazo el sistema de movilidad y el sistema integrado del transporte público, previsto en el plan de ordenamiento territorial y el plan maestro de movilidad fuere una realidad para la ciudad, por ende al celebrar el contrato, y en la ejecución del mismo, la demandada debió propender por ese objetivo, en pro del

desarrollo económico, físico, social y de mejorar la calidad de vida de los habitantes, asimismo del cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Igualmente, es una muestra de los proyectos iniciados en la gestión pública pero que no finalizan.

Finalmente, recuerda la Sala que de conformidad con lo previsto en los artículos 24 y 209 de la Constitución Política, la libertad de locomoción es un derecho constitucional y la actividad administrativa está al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con fundamento entre otros principios de eficacia y celeridad y si bien es cierto en este caso el proyecto de integración del sistema de transporte público es de gran envergadura, no lo es menos que el mismo debió ponerse en marcha paulatinamente.

Por lo expuesto, habrá que revocar la providencia impugnada, pues justamente una de las razones del inconformismo del impugnante es que al incumplir los términos la implementación del sistema queda en el limbo, lo que comparte la Sala, por lo expuesto en precedencia. En consecuencia habrá que ordenar a la administración para que en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia culmine con la adopción de actividades y recursos necesarios para la puesta en funcionamiento del sistema integrado de transporte público.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub - Sección "B", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá, el 20 de noviembre de 2008, por las razones expuestas en la parte motiva.
2. Como consecuencia téngase por incumplido el artículo 19 del Decreto Distrital 319 de 2006 y ORDÉNASE a Bogotá, D.C., -Secretaría Distrital de la Movilidad para que en el término de cuatro (4) meses a partir de la ejecutoria de esta providencia culmine con la adopción de actividades y recursos necesarios para la puesta en funcionamiento del sistema integrado de transporte público.
3. Bogotá, D.C., - Secretaría Distrital de Movilidad, vencido el término indicado en el numeral anterior, deberá acreditar el cumplimiento de este fallo.
4. Notifíquese esta decisión al interesado de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

Notifíquese y cúmplase

Aprobado según consta en acta de la fecha.

Magistrados: César Palomino Cortés—Héctor Alonso Ángel Ángel—Carmelo Perdomo Cuéter

- (1) Decreto 319 de 2006, expedido el 15 de agosto de 2006.
 - (2) Sentencia de 30 de julio de 1998, Sección Segunda, consejero ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.
 - (3) Consejo de Estado, Expediente ACU-2001-490 sentencia 11 de octubre de 2001, M.P. Camilo Arciniegas Andrade.
 - (4) http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/finalidad_cumplimiento.html
 - (5) Decreto 190 de 2004.
-