



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Bucaramanga (S), veintidós (22) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	PERSONERIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. notificacionesjudiciales@personeriabucaramanga.gov.co delegadobienes@personeriabucaramanga.gov.co
DEMANDADOS:	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA notificaciones@bucaramanga.gov.co ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA Notificaciones.judiciales@amb.gov.co
TERCEROS VINCULADOS:	UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003 gerencia@viacoltda.com icastayala@gmail.com gerencia@vesgamoreno.com.co CONSORCIO OBRAS CICLORRUTAS esalasmejia@cimecel.com beltranpradacamilo@hotmail.com INTERPRO S.A.S gerenciageneral@interpro.com.co gerenciavissa@gmail.com CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA aclararsas@gmail.com juridica@concejodebucaramanga.gov.co notificacionesjudiciales@concejodebucaramanga.gov.co ONU HABITAT POR UN MEJOR FUTURO URBANO DIRECCIÓN DE TRÁNSITO DE BUCARAMANGA notificacionesjudiciales@transitobucaramanga.gov.co
RADICADO:	6800133330132019-00059-00

I. LA DEMANDA

A. Pretensiones

El señor Personero del municipio de Bucaramanga instaura esta acción popular, con la que busca:

1. La protección de los derechos e intereses colectivos i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, ii) a la defensa del patrimonio público, iii) a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada

y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y iv) a la seguridad vial¹, los cuales considera vulnerados por las demandadas con ocasión de la formulación y ejecución del proyecto de infraestructura vial denominado “CONSTRUCCIÓN DE CICLO-INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA”.

2. En consecuencia, pretende la suspensión de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución No. 050 del 26 de abril de 2019, por medio del cual el municipio de Bucaramanga adjudicó dentro del proceso de licitación pública SI-LP-003-2019, los contratos de obra pública Nos. 161 y 162 del 13 de mayo de 2019 a los vinculados UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003 y CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS, cuyo objeto es la “CONSTRUCCIÓN DE CICLO-INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA”.
3. Que se realicen las modificaciones y trámites necesarios para adecuar el proyecto de ciclo-infraestructura a la normativa aplicable sobre planeación vial de ciclorrutas, en concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo No.011 de 2014 “Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga”; cambios que deben ser sometidos al trámite de concertación, consulta y aprobación previstos en los Arts. 24 y 25 de Ley 388 de 1997.
4. Que se oficie a los órganos de control competentes para que determinen la posible responsabilidad patrimonial, por la omisión en la que dice, incurrieron las entidades accionadas en la planeación, desarrollo y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, con ocasión de la construcción de los nuevos tramos de la ciclo-infraestructura.

B. Hechos

Atendiendo a que en este proceso existe coadyuvancia por parte de algunos miembros de la comunidad, el Despacho sintetiza los hechos de la demanda y los presentados por aquéllos, de la siguiente manera:

1. De la demanda:

Señala la parte accionante que mediante Acuerdo 011 de 2014 se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga para los años 2014 a

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

2017, especificándose en su Art. 131 los corredores viales habilitados para la construcción de las ciclorrutas en la ciudad, así:

Tabla 1

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

Afirma que el Municipio de Bucaramanga desconociendo el carácter vinculante del Acuerdo 011 de 2014, dio inicio al proceso de licitación y como consecuencia celebró dos contratos de obra pública para la construcción de las ciclorrutas en tramos viales distintos a los señalados en el Art. 131 del citado Acuerdo. Que la entidad modificó dicho acto, sin el lleno de los requisitos legales y desconociendo los principios de planeación, coordinación y armonización que deben regir las actuaciones de quienes administran los bienes de uso público.

Indica que los corredores objeto de la contratación fueron los siguientes:

Tabla 2.

CORREDORES VIALES LICITADOS PARA CLICLORRUTA	
Corredor	Tramo vial
1	Calle 9 entre carreras 15 y 27
2	Carrera 21 entre calles 5 y 56
4	Bulevar Santander. Carreras 15 y 28 de la Comuna 3 Barrio San Francisco
5	Real de Minas. Se da inicio en la carrera 21 con calle 55 donde finaliza el corredor 2, bajando por la calle 55 hasta la calle de Los Estudiantes y sigue por la calle 59 hacia el oriente. Continúa por la avenida Los Samanes desde la calle 61 hasta la carrera 3, donde sigue hasta la comuna mutis, cruzando la carrera 2w y carrera 3w hacia la calle 56
6	Calle 33 entre Parque García Rovira y el Parque de los Niños

8	Calle 41 conectando a la avenida “La Rosita”
9	Carreras 35 y 35 A y calles 36 y 52
10	Barrio Aurora hasta el área aledaña a la Plaza Guarín: Calle 32 entre Carreras 33A y 38, y Calle 36 entre Carreras 33 y 30
12	Carrera 29 entre calle 41 y Avenida González Valencia

Manifiesta que las modificaciones realizadas al POT por el cambio de trazados viales para las ciclorrutas debieron someterse al procedimiento previsto en el artículo 2.2.2.1.2.6.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio², que permite la modificación excepcional de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial. Que, para lo anterior, se requiere de la consulta ciudadana y aprobación ante el Concejo Municipal, conforme lo prevén los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, sin embargo, dice, dicho procedimiento en este caso no se realizó, ello teniendo en cuenta que el POT solo puede ser modificado por una norma de igual jerarquía.

Sostiene que si bien se realizó una concertación y socialización con la comunidad de los sectores impactados con los cambios en los trazados de la ciclorruta, ello se llevó a cabo el 18 de junio de 2019, es decir, después de haber culminado la etapa contractual, cuando las sugerencias y objeciones no tendrían eficacia alguna, debiendo haberse dado en las primeras etapas de estudios de factibilidad y viabilidad del proyecto.

Finalmente refiere que el proyecto de ciclo-infraestructura afecta de manera grave la movilidad y seguridad vial de residentes, transeúntes y comerciantes de las zonas por donde fue trazado, debido a que recae sobre vías de dos carriles que se reducirán a uno, generando gran congestión vehicular y dificultades de acceso a lugares como clínicas, capillas, establecimientos de comercio, bancos y residencias que se ubican en los referidos tramos.

2. De los coadyuvantes: comunidad que afirma ser afectada por la implementación del proyecto de ciclo-infraestructura:

Los señores Luz Marina de Prada, Luz Marina Quiñones Mera, Inés Prada de Mantilla, Ciro Miguel Caballero Picón, Jaime Orlando Martínez, Jorge Andrés Peña Malaver, Nathalia Rodríguez Duarte, Laura Fernanda Saavedra Soto, Andrés Felipe Cárdenas y otros cientos de personas presentan escritos de coadyuvancia, cuyos

² DECRETO NÚMERO 1077 del 26 de MAYO DE 2015 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

argumentos el Despacho recoge y sintetiza así: Indican que por la falta de elaboración y aprobación de un plan maestro de ciclorrutas en Bucaramanga, no existió una concertación previa con la comunidad en la implementación del proyecto, pues la correspondiente socialización con la comunidad se dio solo en la etapa de ejecución contractual. Que se enteraron de la existencia del proyecto al momento de la instalación de las primeras señalizaciones por parte de los contratistas.

Dentro de los coadyuvantes se encuentran propietarios de establecimientos de comercio, quienes argumentan que con la implementación de los corredores de las ciclorrutas en los lugares donde se encuentran ubicados dichos establecimientos, se vulneran sus derechos fundamentales al trabajo y a la libre locomoción, advirtiendo que la obra reducirá los ingresos de sus actividades comerciales. Aunado a ello, advierten que la demarcación de los trazados no respetó los pasos peatonales.

Por su parte, propietarios de centros educativos y padres de familia concurren para poner de presente el riesgo al que se exponen los menores de edad con la referida implementación, pues dice, se impide a los estudiantes descender y ascender de los vehículos directamente en la puerta de sus instituciones educativas, siendo imposible detenerse, aunque sea por poco tiempo para que aquéllos efectúen el ingreso, circunstancias que podrían influir en el retiro de los estudiantes y posterior cierre de colegios y jardines infantiles.

Informan que de igual manera, el impacto en la movilidad con la reducción de los carriles viales vulnera los derechos fundamentales a la salud y la vida de la comunidad en general, especialmente de los adultos mayores y personas que requieran servicios médicos de urgencia, pues la congestión vial en los corredores impide la atención inmediata de los vehículos de emergencia.

Aducen que el tramo de la carrera 35 supera el 3% de inclinación, circunstancia que da lugar a que los ciclistas transiten a velocidades superiores a las permitidas en el área, que lo es de 30 km/h. Que tampoco se tuvo en cuenta que conforme al artículo 132 del POT no se podían intervenir las carreras 30 y 31 y calles 40 a 42 por tratarse de vías secundarias.

Ahora, los vendedores informales de las Unidades Tecnológicas de Santander, señalan que el programa denominado “La Bicicleta como medio de transporte” reconoce la necesidad de modificar el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- con

el fin de implementar la ciclo-infraestructura, y así ajustarlo a los Planes Maestros de Movilidad, por lo que, de no existir copia del documento y/o acto administrativo que adopte dicha modificación, queda evidenciada la vulneración al debido proceso administrativo, por dejarse de aplicar normas urbanísticas de orden público.

II. TRÁMITE

La acción popular fue admitida y posteriormente notificada a la parte pasiva, efectuándose de igual manera la publicación del aviso. Se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento la cual fue declarada fallida al no presentarse una fórmula de arreglo; en esa oportunidad se decretaron las pruebas correspondientes y cerrada la etapa probatoria, se corrió el traslado para alegar de conclusión. Del anterior trámite se destaca lo siguiente:

A. Contestación de la demanda

La parte pasiva dentro de esta acción también contó con coadyuvancia, pasando el Despacho a sintetizar las contestaciones a la demanda, de la siguiente manera:

1. De los demandados:

1.1. El Municipio De Bucaramanga y El Área Metropolitana De Bucaramanga se oponen a las pretensiones de la demanda, y aducen que la identificación de los corredores viales para la red de ciclorrutas se hizo en el marco de una estrategia de movilidad denominada “La bicicleta como medio de transporte: Estrategia 2019 - 2030 para Bucaramanga y su Área Metropolitana” en alianza con la ONU -Hábitat- y el Área Metropolitana de Bucaramanga, la cual fue adoptada como hecho metropolitano mediante Acuerdo Metropolitano No. 10 del 11 de diciembre de 2018. Que dicha estrategia contó con metodologías participativas, socializadas y difundidas por diferentes medios, fundamentándose en parámetros de planificación urbana y participación, avalados por la agencia de las Naciones Unidas.

Señalan que la estrategia de movilidad hace parte de los compromisos que la administración adquirió en el Plan de Desarrollo Municipal “Gobierno de los Ciudadanos y las Ciudadanas 2016 - 2019”, el cual comprende múltiples componentes adicionales a la obra civil, como educación, comunicación, integración con Metrolínea, seguridad vial y personal, entre otros componentes, fijándose para tal fin metas e indicadores a corto, mediano y largo plazo. Asegura que la estrategia

“La Bicicleta” no fue producto de la improvisación, sino de una ardua planificación apoyada por un organismo internacional, con el fin de convertir al municipio de Bucaramanga en una ciudad más incluyente y sostenible.

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

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

1.2. Interpro S.A.S. en su condición de interventor de los contratos de obra No. 161 y 162 de 2019, sostiene que la obra de ciclo-infraestructura se ejecuta en el marco de los mencionados contratos, los cuales fueron adjudicados cumpliéndose a cabalidad el trámite contractual desde la fase de pliegos hasta la adjudicación y celebración de los referidos contratos, esto es, conforme a las leyes que lo regulan, y como parte de un proyecto de infraestructura que cuenta con los estudios y diseños respectivos realizados por La ONU HÁBITAT, concretamente el Plan de Manejo de Tránsito General (PMT), sin que sea factible estudiar en sede de acción popular la legalidad del procedimiento de contratación. Considera que lo vía adecuada para debatir el planteamiento de la demanda, lo es el medio de control de Nulidad, en el que es posible poner de presente las alegadas modificaciones al Plan de Ordenamiento Territorial, situación que en todo caso no se prueba dentro del proceso.

1.3. La Unión Temporal Bucaramanga 003. Asegura que en el presente caso no se efectuó una modificación al POT y que la obra contratada no debía ser

socializada ante el Concejo Municipal puesto que no existe norma que contenga dicha obligación. Que las apreciaciones respecto de la disminución del valor de las propiedades de la zona afectada por la ciclorruta son subjetivas, al igual que el alegado caos que se generaría en la movilidad, dado que bajo esa línea de pensamiento no se podrían hacer alcantarillas, ampliar redes de acueducto, construir reductores de velocidad, o cualquier tipo de obra que implique la intervención de la vía.

1.4. El Consorcio Obras Cicloruta sostiene que la fuerza ejecutoria del acto se agotó con la suscripción o perfeccionamiento del contrato, tal como se desprende del artículo 41 de la Ley 80/93. Ello por cuanto el efecto principal del mencionado acto es el de aceptar la propuesta u oferta presentada por alguno de los participantes en un proceso de selección, siendo la consecuencia seguida, la suscripción del contrato con el oferente que gana el proceso licitatorio.

1.5. La Dirección de Tránsito y Transportes de Bucaramanga, se pronuncia aduciendo que de conformidad con el artículo 131 del Acuerdo 011 de 2014, los trazados de la ciclorruta pueden ser modificados con base en la necesidad y al proyecto que se ejecuta, siendo completamente falso que el ente municipal demandado incumplió el POT. Frente a la socialización del proyecto, aduce que los corredores viales donde se construyó la ciclorruta se hicieron en el marco del proyecto “La Bicicleta como Medio de Transporte: Estrategia 2019 –2030 para Bucaramanga y su Área Metropolitana”, el cual contó con diversas estrategias y metodologías participativas; que dicha estrategia se enmarcó en la red de 20 km de ciclorruta que la administración se comprometió a ejecutar en el Plan de Desarrollo Municipal Gobierno de los Ciudadanos y las Ciudadanas 2016-2019, adoptado por Acuerdo Municipal 006 del 13 de junio de 2016.

Propone como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues dice no tener competencia en lo pretendido en la demanda, toda vez que su objeto es el de organizar y controlar todo lo relacionado con el tránsito en el municipio, velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia; regular y controlar el tráfico vehicular, la educación vial, concientizar por el respeto de las normas de tránsito, señalización vial y trámites de registro vehicular.

De igual manera aduce que en ejercicio de las funciones y competencias propias que le asisten, ha adoptado las medidas necesarias para implementar una cultura de la bicicleta con observancia de las estrategias que sobre el particular se han

desarrollado a nivel local, nacional e internacional; por lo que mediante Resolución No. 389 del 24 de agosto de 2016 se creó el programa de la Oficina de la Bicicleta.

Argumenta también la inexistencia de un daño, amenaza o vulneración de derechos colectivos de su parte, pues el incumplimiento del POT y la falta de socialización que se le endilgan al proyecto de ciclo-infraestructura, atañen únicamente al municipio. En este sentido, dice que la entidad ha brindado con interés diversas estrategias en beneficio de los bici-usuarios y del uso de medios de transporte no motorizados en la ciudad.

En respaldo de las afirmaciones aporta la siguiente documentación: i) órdenes de servicio sobre las acciones preventivas adoptadas en la ciclo-infraestructura por parte del grupo de Control Vial, ii) estudios de precios de mercados para el fortalecimiento de la estrategia de control vehicular, peatonal y de la seguridad vial; dentro del cual se establecen las características y/o especificaciones técnicas para los uniformes de los bici-agentes. iii) constancia de reunión realizada para el apoyo del equipo de planeamiento vial y señalización, para la mejora de los elementos de señalización vial de los corredores de ciclorrutas. iv) respuesta al requerimiento de estudios técnicos realizado por el Municipio de Bucaramanga para la implementación de señalización sobre cambios de sentidos viales y la instalación de intercepciones semafóricas.

1.6 El Concejo municipal de Bucaramanga, a favor de las pretensiones de la parte accionante, argumenta que el municipio de Bucaramanga con ocasión del proyecto de movilidad vial, desplegó acciones que de facto modificaron el componente urbano- sistema de movilidad urbana - subsistema de infraestructura vial urbana, contenido en el POT vigente, sin el lleno de los requisitos legales y desconociendo los principios de planeación, coordinación y armonización, lo cual, dice, resulta fácilmente demostrable con el cotejo que se haga del POT, el Plan de Tráfico (PMT) y los documentos de la licitación pública. Comenta que el POT fue aprobado y discutido por esa Corporación y que, si bien se podían efectuar modificaciones a la red de ciclorrutas trazadas en él, éstas debían realizarse atendiendo el ordenamiento jurídico, a través del Concejo de Bucaramanga, órgano competente para aprobar o modificar dicho plan, lo que no sucedió, desconociéndose de manera flagrante el Decreto No. 1077 de 2015, en el cual se compila lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

2. De los coadyuvantes que se encuentran a favor del proyecto de ciclo-infraestructura:

Los señora Jorge Edgar Flórez Herrera, Diego Javier Torres Lizcano, Diego Javier Torres Lizcano, Margarita Pérez de Delgado, Camilo Andrés Guerra Mayorga, Luz Esperanza Bernal, Luis A. Melón G, Jean Noel Geraud Valentín, Juan José Riveros y cientos de personas firmantes, con escritos similares, concurren para manifestar en síntesis: Que están de acuerdo con la implementación de las ciclorrutas, como quiera que se trata de una forma de inclusión para todos los sectores de la comunidad, especialmente para las personas con menores ingresos que no cuentan con un vehículo automotor. Consideran que no existe la referida vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, puesto que el municipio, al diseñar el proyecto de ciclo-infraestructura, no sólo tuvo en cuenta los lineamientos del POT actual sino también generó mesas de trabajo con la ciudadanía para plantear y concretar las vías por donde se debería construir las ciclorrutas.

Señalan que los corredores de ciclorruta se diseñaron en vías diferentes a las arterias primarias y secundarias y que, los lineamientos del POT son meramente indicativos, pues con un estudio técnico y riguroso se analizarían las condiciones de las vías y las necesidades de los usuarios. Destacan la importancia de la bicicleta como un medio de transporte alternativo que ha sido implementado en diferentes ciudades de Colombia y de otros países, para mejorar la movilidad y la calidad del aire, contando el proyecto objeto de esta acción con el apoyo mayoritario en los sondeos de opinión.

Finalmente, advierten que el señor Personero de Bucaramanga -aquí accionante- no propuso una alternativa razonable al trazado de la ciclorruta, aclarando que no es posible la afectación de otras calles o vías sobre las cuales no se disponga de un estudio técnico

B. Alegatos de Conclusión y Concepto del Ministerio Público.

1. La parte accionante, reitera las pretensiones de la demanda, considerando acreditados los presupuestos para la prosperidad de la acción constitucional. Advierte que se vulneró el derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio por el desconocimiento del Plan de Ordenamiento Territorial y la modificación de los corredores viales de la ciclo-infraestructura sin la actualización del Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga. Además de la violación de las disposiciones legales,

señala que las pruebas recaudadas evidencian la afectación vial que el proyecto de ciclo-infraestructura causó en la ciudad.

Señala que los testimonios de los funcionarios de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga y el peritaje practicado dentro del proceso, dan cuenta de la anterior afirmación, pues se detectaron puntos críticos por el aforo vehicular y también errores en la señalización.

Sobre el derecho de participación ciudadana aduce que son abundantes las manifestaciones dentro del expediente en las que se puede verificar que el proyecto nunca fue socializado, tal como lo relatan los testigos y coadyuvantes miembros de la comunidad.

2. El Municipio de Bucaramanga, concluye que la expedición del Acuerdo Metropolitano No 010 de 2018 correspondiente al “hecho metropolitano” satisface las condiciones del artículo 119 del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga – POT- para la implementación o modificación de la ciclorruta. Afirma que de acuerdo con el Art. 10 de la Ley 338 de 1997, el “hecho metropolitano” tiene mayor jerarquía normativa que el POT.

En relación con la alegada vulneración de derechos colectivos por contemplarse corredores viales no incluidos en el Art.131 ibidem, menciona que ese listado es meramente indicativo, razón por la que con la Resolución No. 3258 de 2018 se desarrollaron las condiciones técnicas de los trazados avalados por el Ministerio de Transporte, en el marco del estudio y adopción de “La Estrategia de La Bicicleta” en el hecho metropolitano. Añade que las vías utilizadas para las ciclorrutas corresponden a todas aquellas secundarias o terciarias y, en cuanto a los anchos de la ciclo-infraestructura, éstos cumplen con la normativa nacional, como se vio en las inspecciones judiciales adelantadas en el curso procesal, así como en el dictamen pericial practicado.

Sobre la participación ciudadana en el proyecto, informa que durante el año 2018 para la expedición de “La Estrategia de La Bicicleta” se socializó el proyecto con la comunidad, como consta en todas las actas, fotos e informes aportados al expediente, los cuales dan cuenta del trabajo realizado con los diferentes sectores y gremios. Que de igual manera, dentro del proceso, el Arquitecto Iván Vargas Jefe de Proyecto Estratégico y Secretario de Infraestructura, explicó ampliamente en su declaración que durante la ejecución de las obras se intervinieron más de 600

predios por solicitudes de la comunidad, y, solo en contados casos no se accedió a lo pedido por los ciudadanos.

Aduce que en instituciones educativas como el Colegio la Ronda o Colegio Montessori no se tenían “planes de implantación”, operando con particulares sin el cumplimiento de las normas de POT, sin áreas de parqueadero interno dentro de las instituciones ni áreas de uso, circunstancias que no se pueden endilgar a la administración municipal. Considera que, respecto de los establecimientos comerciales como Pizzería Caracol y Canondyle, se demostró que el pago efectuado al municipio corresponde a sanciones por no contar con espacio físico de parqueo y no a derechos de parqueaderos.

Así mismo, considera que no se demostró la afectación al derecho al trabajo alegada. Al respecto, manifiesta que comerciantes como la señora Heydi Niño y en general, aquellos ubicados en la calle 31 entre carreras 10 a 15 no tienen licencias o permisos para parqueaderos internos. En lo referente al caso del joven Juan Pablo Cárdenas en condición de discapacidad, considera que no se estableció amenaza o peligro a sus derechos fundamentales, pues de acuerdo con las modificaciones realizadas en ese corredor vial se garantizó el acceso de ambulancias.

3. La Dirección de Tránsito y Transportes de Bucaramanga: Reitera los argumentos expuestos en la contestación a la demanda, para concluir que no se demostró la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos de la comunidad por parte de la entidad.

4. El coadyuvante señor, Elkin Darío Serrano Ramírez presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Mejoras Públicas: Concluye que el municipio de Bucaramanga con la implementación de la ciclo-infraestructura desconoció los procesos de socialización y concertación con sus más de 250 Juntas de Acción Comunal, residentes y comerciantes del Municipio. Que también adoleció de una política pública de movilidad en materia de andenes, mejoramiento de la malla vial, optimización del Sistema Integrado de Transporte Masivo, política de acceso y uso de parqueaderos públicos y una conversión de vehículos de energías fósiles hacia las energías limpias.

Señala que con la implementación del proyecto se causó el cierre de muchos establecimientos de comercio en la ciudad como la Heladería Robin Hood ubicada

en la calle 40 con carrera 31 Esquina, se ocasionó afectación de la calzada y tuberías en la calle 40 con carrera 31 y se generó restricción en el acceso de parqueo a un local con derecho como la Pizzería El Caracol.

Cuestiona aspectos, que dice, se evidenciaron en el recaudo probatorio, como el acceso a parqueadero a un predio de propiedad del exalcalde Rodolfo Hernández Suárez. Señala de igual manera, que la construcción del pompeyano de la calle 40 con Carrera 28ª (Edificio Coopmagisterio V) se realizó sin estudios técnicos, generando la mencionada implementación exceso de ruido por el frenado abrupto de vehículos.

Indica que la construcción de resaltos parabólicos en la calle 36 con carrera 30, se realizó sin estudios, talándose para tal fin 2 árboles sin permiso y sin compensación. Que también se dio la restricción del acceso a una vivienda de la carrera 29 No. 40-55, el empozamiento de agua en la vía después de las obras de ciclorruta en la carrera 29 entre calles 40 y 41. Además de ello, sostiene que se dio el deterioro temprano y generalizado de la obra de ciclo-infraestructura.

Pone de presente igualmente, el riesgo y amenaza contra la vida y salud del joven Juan Pablo Cárdenas Fonseca que requiere de un manejo clínico de emergencia dada su condición especial, lo cual se obstaculiza con la implementación del proyecto objeto de la acción. Así mismo, que los bicicarriles se han convertido en lugar para el tránsito de otro tipo de vehículos como zorras y motocicletas.

5. El Coadyuvante señor, Iván Ramiro Leal Cabezas presidente de la Acción Comunal del Barrio García Rovira: Concluye que en el curso procesal se logró identificar, respecto de la obra de ciclo-infraestructura que: desconoció las disposiciones del POT, vulneró el derecho a la participación ciudadana y generó afectaciones a la movilidad y seguridad vial. Señala que cada una de las vulneraciones ha sido identificada a través de los testimonios de los coadyuvantes, dignatarios comunales y expertos en Ingeniería de tránsito y transporte, que además allegaron pruebas de sus dichos. Dice que desde que se interpuso la presente demanda hasta la fecha, la obra ha tenido un sin número de modificaciones que solo muestran las transgresiones que se le endilgan por las inconsistencias en la etapa de planeación.

Sobre la participación ciudadana y en su calidad de dignatario comunal, destaca la ausencia total de concertación por parte de la Administración municipal que en su

criterio es clave, poniendo de presente que la población objetivo requerida en etapa de planeación fue aquella perteneciente a colectivos de biciusuarios y líderes de gremios que no representan a los comerciantes o residentes de los sectores impactados con la obra. Que tampoco se mostraron los estudios de impacto económico con la implementación del proyecto.

Señala varios aspectos de la obra que en su juicio resultan reprochables por los conflictos sociales y viales que representan, tales como ciclorrutas segregadas con bordillos que impiden a los comerciantes el cargue y descargue de proveedores y limitación del acceso de clientes; el pésimo servicio de la vía, transporte informal y ventas ambulantes que obstruyen el paso y que hacen padecer a todos los actores viales; casos identificados de robos en los que los motociclistas usan la ciclo-infraestructura contrario al flujo vehicular para escapar; presencia insuficiente de autoridades de tránsito; el acceso a parqueaderos de algunos inmuebles el cual se limitó arbitrariamente y, deficiente señalización que pone en riesgo la vida e integridad de todos los actores viales: peatones, biciusuarios y conductores.

6. El Agente del Ministerio Público: considera que existe una vulneración del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes. Su concepto lo sustenta en los medios de prueba obrantes en el expediente, los cuales dice, demuestran que las obras de ciclo-infraestructura fueron ejecutadas en algunos corredores viales distintos a los señalados en el artículo 131 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga - POTB. Afirma que, para el efecto, el municipio de Bucaramanga se fundamentó en el hecho metropolitano denominado “Estrategia de la Bicicleta”, lo cual considera que no es el instrumento jurídicamente viable para las modificaciones que se hicieron a la ciclorruta en los términos ya contenidos en el POTB, pues el mismo ordenamiento consagró en el Art. 452 la forma de realizarlos, esto es, a través de un Plan Maestro de Movilidad.

Advierte frente a la tipología de las ciclorrutas, que el POTB fijó parámetros para su ubicación en el espacio público y las características que deben tener en cada caso; sin embargo, para la entidad territorial estos parámetros son susceptibles de ser modificados según las necesidades que se presenten, lo que considera un desconocimiento del artículo 132 del referido plan, que no solo comporta una

transgresión legal, sino la violación del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio.

Ahora, desde el punto de vista técnico, aduce, el dictamen pericial rendido por los especialistas de la UIS es claro en considerar que la obra es correcta y necesaria para la ciudad y que la manera en que la Administración escogió hacerla encuentra sustento técnico suficiente, planteándose la necesidad de realizar ajustes en varios corredores y destacando las deficiencias en el tema de falta de señalización adecuada de las obras, conclusiones con las que, dice, estuvieron de acuerdo los actores involucrados, además de la expresión de su conformidad en las distintas audiencias realizadas, puesto que el dictamen pericial no fue objetado.

Sobre la falta de socialización del proyecto de implementación de la ciclo-infraestructura, refiere que no se trata de la discusión y aprobación del POT ni de la modificación del mismo, y que, por consiguiente, no se podrían demandar de la entidad accionada en la planeación y ejecución de las obras de ciclo-infraestructura el agotamiento de este trámite. A pesar de esto, anota que dentro de las pruebas aportadas al proceso se demuestra la realización de diversas actividades que constituyen diferentes formas de socialización del proyecto denominado por la Administración como “Estrategia de la Bicicleta”, específicamente con los residentes de los lugares directamente impactados por la realización de la obra, puesto que se aportó oficio por medio del cual, el municipio remitió a un número considerable de residentes, la información básica del proyecto y la orientación para acceder a información adicional respecto a la obra, con lo cual se considera se dio cumplimiento a los presupuestos básicos de participación de la comunidad, previstos en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997.

En criterio del Ministerio Público, ni en el escrito de la demanda ni en la actuación surtida en todo el proceso, se evidenció afectación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, en los términos en los que lo ha entendido el Consejo de Estado. Lo anterior, porque si bien se ha considerado que en algunos aspectos con la realización de la obra se desconoció el POT, de ello no se despliega la presencia de elementos que muestren un fin distinto al interés común en la planeación y ejecución de la obra.

Advierte que, teniendo en cuenta que prácticamente las obras correspondientes a la ciclo-infraestructura proyectada en los contratos de obra pública No. 161 y 162 se encuentran en este momento terminadas, se evidencia la necesidad de sopesar de

un lado, el requerimiento de cumplimiento de las normas del POT y de otro, las implicaciones que podría tener una orden de deshacer o adecuar las obras ya culminadas. Considera que una eventual orden de deshacer las obras terminadas o de adecuar de manera estricta las mismas a las normas del POTB, puede conllevar una afectación de otros derechos colectivos, por cuya protección también es necesario velar, así como por la población que se vería afectada con las medidas, esto es, los biciusuarios.

Manifiesta que es normal que una obra de estas magnitudes genere situaciones desventajosas para algunos sectores de la ciudad, tal y como se expuso por el Despacho en la audiencia de pacto de cumplimiento, sin embargo, si un afectado estima que con una obra pública se le están causando daños en condiciones más gravosas que para el resto de los ciudadanos impactados con la misma, está en la posibilidad de acudir a la justicia para reclamar la indemnización de ese daño, ello dentro de un escenario procesal distinto al de este tipo de acciones constitucionales. Que habrá otros eventos en los que se trate de situaciones que son implícitas de la obra y que pueden resultar molestas o incómodas, estando cualquier ciudadano en el deber de asumirlo en la medida que con las obras se busca satisfacer otros intereses prioritarios, en el contexto de la prevalencia del interés general.

III. CONSIDERACIONES

A. Acerca de la competencia.

Este Despacho es competente para conocer acerca del presente asunto, en orden a lo dispuesto en el artículo 155.10 del CPACA, teniendo en cuenta que la autoridad accionada es del orden municipal.

B. El Problema Jurídico y su resolución.

De acuerdo con los antecedentes expuestos, el Despacho plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

¿Vulneran las entidades accionadas el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, con la ejecución de los contratos de obra pública Nos. 161 y 162 de 2019, tendientes a la implementación del

proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DE CICLO-INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA”?

Tesis: Si.

Fundamento jurídico: La obra de ciclo-infraestructura objeto de los mencionados contratos infringe las normas urbanísticas previstas en los artículos 119, 131 y 132 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, como quiera que: **i)** fue trazada sobre corredores viales diferentes a los previstos en el listado indicativo del artículo 131, sin haberse adoptado los instrumentos de planeamiento urbanístico que el artículo 452 prevé para realizar tal modificación, esto es, el ajuste del Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga y, por disposición de este último, el Plan Maestro de Ciclorrutas; **ii)** sus especificaciones técnicas, relacionadas con el diseño o tipología de ciclorrutas, ubicación, sentido vial y medidas, desconocen los estándares mínimos fijados en los artículos 119 y 132 para el diseño y construcción de ciclorrutas en la ciudad de Bucaramanga, y **iii)** la administración municipal no ha garantizado de manera plena los ajustes al corredor 5, en el que se demuestra la evidente afectación a un joven en condición de discapacidad.

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

C. Marco jurídico.

1. Las ciclorrutas como herramienta que responde a objetivos mundiales para el desarrollo sostenible de ciudades seguras, inclusivas y con movilidad articulada no contaminante.

Desde el año 2009 la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud se unieron para crear el plan mundial de seguridad vial³ con el fin de reducir las víctimas y la contaminación, de manera que el uso de la bicicleta como medio de transporte cotidiano contribuye al logro y cumplimiento de los

³ <https://www.who.int/es/publications/m/item/global-plan-for-the-decade-of-action-for-road-safety-2021-2030>

compromisos globales de desarrollo tales como: sostenibilidad, cambio climático, movilidad con emisiones cero y con acceso universal, mejora de la salud, mitigación de la congestión urbana y reducción de la pobreza, entre otros.

Este modo de transporte promueve directamente el cumplimiento de ciudades más seguras, inclusivas, resilientes y sostenibles⁴, que alientan la implementación de estrategias de movilidad sostenible, mejora de las infraestructuras de transporte, y promoción activa de medios de transporte alternativos bajo parámetros de usabilidad y accesibilidad eficiente y equitativa. Países como Colombia, han acogido estos objetivos mundiales a través de instrumentos como el Plan Nacional de Seguridad Vial⁵, que se convierte en una carta de navegación que orienta la aplicación de políticas y acciones a nivel departamental y municipal.

El concepto de **movilidad sostenible** se relaciona con la existencia de un sistema y patrones de transporte capaces de proporcionar los medios y oportunidades para cubrir las necesidades económicas, ambientales y sociales, eficiente y equitativamente, evitando los innecesarios impactos negativos en el medio ambiente y procurando una mejor calidad de vida de los ciudadanos, a partir de estrategias como el uso de sistemas integrados de transporte público, el uso de la bicicleta y otros vehículos que utilizan energías renovables, en reemplazo del carro particular. La movilidad sostenible es un propósito fundamental de las ciudades sostenibles.⁶

Otro concepto relevante que fundamenta el uso y promoción de la bicicleta como un medio alternativo de transporte es el de **inclusión** que corresponde a la generación de las condiciones necesarias para que los biciusuarios gocen y disfruten de espacio público, democratizando el uso del escenario vial e implementando infraestructuras de transporte equitativas y seguras en el acceso. Otra mirada sobre la inclusión señala que el objetivo de las ciudades es integrar la bicicleta en el sistema de la movilidad urbana para que cada vez sean más las personas que la elijan como modo de transporte para ir a sus trabajos, centros educativos u otros destinos. Para ello se necesitan verdaderas ciudades “ciclo-inclusivas”, que brinden

⁴ Asamblea General de la Naciones Unidas adoptó en 2015, la Agenda de Desarrollo 2030

⁵ Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2021 “Debe también señalarse que más del 80% de las víctimas fatales y no fatales en condición de usuario de la bicicleta se registran al chocar con otro vehículo, este aspecto requiere especial atención en la medida en que cada vez más la bicicleta es utilizada como medio de transporte alternativo, razón por la cual deben adoptarse las estrategias adecuadas para disminuir el riesgo de sufrir accidentes por parte de este actor de la vía en su interacción con otros actores. Tabla 1. Fallecidos y lesionados en accidente de tránsito según clase” <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/3239/plan-nacional-de-seguridad-vial/>

⁶ Organización Mundial de la Salud. Más personas activas para un mundo más sano, https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/50904/9789275320600_spa.pdf.

condiciones adecuadas para que las personas de todas las edades y niveles de ingreso puedan desplazarse en bicicleta por la ciudad⁷.

Y, por último, con igual importancia para el desarrollo sostenible de las ciudades, se encuentra el concepto de **la intermodalidad** entendida como la combinación e integración efectiva de varios modos de transporte para que las personas lleguen a su destino de manera segura, eficiente, rápida y agradable. De esta manera los modos de transporte deben articularse para facilitar el acceso, la cobertura y la complementariedad del sistema de movilidad urbano o rural.

1.1. El desarrollo territorial del Municipio de Bucaramanga hacia la democratización del espacio público y la sostenibilidad del medio ambiente.

El Concejo Municipal de Bucaramanga, en uso de sus facultades legales⁸, expidió el Acuerdo No. 011 del 21 de mayo de 2014 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del Municipio de Bucaramanga 2014-2027”.

En su artículo 5º denominado “Bucaramanga 2027 - Visión de Futuro”⁹ se traza como meta, en materia de ordenamiento territorial, para el año 2027, lograr la dignificación del espacio público como eje articulador de la transformación y revitalización de la ciudad, la distribución equilibrada de las actividades productivas con los usos residenciales; de la habilitación de suelo necesario para superar progresivamente los problemas asociados a la precariedad e ilegalidad urbana, y de la disminución de su vulnerabilidad a desastres; generar un territorio densificado de manera apropiada, con equilibrio entre el espacio público y el espacio construido; con una infraestructura de movilidad moderna y multimodal que favorece la productividad, los flujos de conocimiento y creatividad de su gente; mejor adaptado al cambio climático, y con tangibles mejoras de su estructura ecológica al servicio

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo “Guía para construir ciudades ciclo-inclusivas en América Latina y el Caribe - ¡A Todo Pedal!”
<https://www.google.com/search?q=que+es+el+bid&oq=que+es+el+bid&aqs=chrome..69l57l0l51l2l3l0l10l51l2l2l0l51l2l0l10l2l0l51l2.2581j1j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

⁸ En uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las conferidas por las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003, así como por los Decretos Nacionales 879 de 1998; 2079 de 2003 y 4002 de 2004

⁹ SUBTÍTULO 1º. BUCARAMANGA 2027 - VISION DE FUTURO.

CAPÍTULO 1º. VISIÓN.

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

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

de la comunidad; de tal manera que se logre consolidar un territorio próspero, sostenible y competitivo.

Entre las variables estratégicas sobre las cuales se soporta la visión del ordenamiento territorial del municipio de Bucaramanga, está la denominada “sistema de espacio público y movilidad”, la cual tiene como reto que el Sistema Integrado de Transporte Masivo sea integrado al transporte público que interconecta eficientemente los diferentes sectores de la ciudad y así mismo, “al menos otro modo de transporte alternativo”¹⁰.

En clave con dicha estrategia general, el artículo 7º del mencionado plan, establece como políticas públicas en materia de ordenamiento territorial¹¹ -a partir de las cuales se estructuran los objetivos y estrategias del POT, las cuales deben mantenerse vigentes en el corto, mediano y largo plazo-, las siguientes:

1.

La política de ocupación sostenible, esto es, el modelo territorial concebido en el plan, orientado a promover el uso racional del suelo mediante el crecimiento endógeno en equilibrio con la generación de espacio público efectivo y la distribución equitativa de las actividades urbanas. Lo anterior en armonía con su estructura ecológica principal para garantizar la oferta de bienes y servicios ecosistémicos y la disminución de la vulnerabilidad a desastres, y generar una ciudad más resiliente; y
2.

La política de primacía del espacio público, la que se explica bajo el entendido que “siendo propiedad de todos y lugar democrático por excelencia, para este Plan de Ordenamiento Territorial el espacio público es prioritario en la creación colectiva del territorio y prima sobre los intereses particulares; por ende es responsabilidad del Estado y de todos los ciudadanos su generación, construcción, preservación, adecuado mantenimiento, recuperación y aprovechamiento, bajo las normas aquí establecidas, para orientarlo a garantizar el derecho colectivo a su disfrute”.

¹⁰ Artículo 6°. Variables de la visión. Las variables sobre las cuales se soporta la visión de ordenamiento territorial son las siguientes:

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

¹¹ Que hace parte del capítulo 2º “POLITICAS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LARGO PLAZO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL”

A renglón seguido de estas y otras políticas generales, el artículo 8 ibídem¹² consagra una serie de “**objetivos y estrategias ambientales y [de] adaptación al cambio climático**”. El primero en esta materia es “**Contribuir a la sostenibilidad ambiental del territorio**”, indicándose como “Estrategias” para lograr dicho objetivo, entre otras, las siguientes:

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

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

Ahora, en materia de infraestructura vial y movilidad de la ciudad, el artículo 11 señala como primer objetivo del sistema de movilidad de la ciudad¹³ el de “**Mejorar las condiciones de conectividad y accesibilidad de los ciudadanos y de las actividades económicas**”, y establece como estrategias para tal efecto, entre otras, las de “a. **Crear el sistema de movilidad donde se articulan la infraestructura vial con los medios de transporte y la red de estacionamientos**” y “d. **Definir las infraestructuras y proyectos que favorezcan la complementariedad de todos los modos de transporte**”.

¹² Artículo 8°. Objetivos y estrategias ambientales y adaptación al cambio climático. Son objetivos y estrategias ambientales y de adaptación al cambio climático las siguientes:

1. Contribuir a la sostenibilidad ambiental del territorio.

Estrategias:

a) Articular la planificación territorial con la estructura ecológica principal de la región y del Área Metropolitana, de manera que la misma se convierta en eje integrador del territorio.

b) Incorporar las decisiones de la autoridad ambiental sobre el sistema de áreas protegidas a las decisiones de ordenamiento territorial.

c) Implementar el instrumento de planificación rural denominado Unidad de Planificación Rural (UPR). d. Controlar la subdivisión predial a través de la definición de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF —equivalente zonal), con el fin de conservar su vocación rural productiva.

e) Articular los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) con la planificación territorial.

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

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

h) Consolidar corredores biológicos y la conectividad entre parques urbanos y parches de bosques a partir del conocimiento y caracterización de flora y fauna silvestre, introducida y ornamental, considerando aspectos ecológicos, que orienten apropiadamente actividades de reforestación en beneficio de la estructura ecológica principal.

¹³ En el subcapítulo 2º, art. 23, se establece el “SISTEMA DE MOVILIDAD” como el que “integra de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural”, y dentro del sistema de movilidad, se contempla como subsistemas: 1). Subsistema de infraestructura vial general, que lo constituye “la red o infraestructura física de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio y de este con las redes viales regionales y nacionales. Las vías del subsistema de infraestructura vial general se clasifican de acuerdo con su papel en la dinámica territorial, funcionalidad, localización y características técnicas” (Art. 24), 2). Subsistema de transporte, el cual “se enfoca al mejoramiento de la movilidad territorial, regulando de manera organizada los distintos modos de transporte en relación con el subsistema vial y se clasifica según el tipo de servicio, el objeto desplazado y el tipo de vehículo”, y 3) Subsistema de Estacionamientos y Parqueaderos. Está conformado por las áreas destinadas a estacionamientos y parqueaderos para el aparcamiento de vehículos en lugares públicos o privados.

En línea con los anteriores derroteros generales sobre sostenibilidad ambiental, infraestructura vial y movilidad, el POTB contempla como uno de sus “SISTEMAS ESTRUCTURANTES URBANOS” el de “**MOVILIDAD URBANA**”, concebido como el “Conjunto jerarquizado e interdependiente donde interactúan los modos de transporte de personas y carga, la infraestructura vial, los estacionamientos y parqueaderos, facilitando la movilidad y la accesibilidad al interior del área urbana”¹⁴.

Este sistema de movilidad urbana, dice el artículo 96 ibídem, debe sujetarse a un “proceso de planeación” que le defina los “objetivos, lineamientos y las estrategias, así como las prioridades de inversión en el corto, mediano y largo plazo”. Según la misma norma, algunos objetivos de esa planeación son:

2. De orden territorial:

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

3. De orden social:

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

4. De orden ambiental:

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

Estos objetivos se concretan en los Subsistemas de Movilidad Urbana¹⁵. Uno de ellos, es el “SUBSISTEMA DE INFRAESTRUCTURA VÍAL URBANA” definido como aquel que “constituye la zona de uso público destinada a los desplazamientos de

¹⁴ Art. 95, ubicado dentro del TITULO III - COMPONENTE URBANO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA”, “SUBTITULO 1°. SISTEMAS ESTRUCTURANTES URBANOS”, “CAPITULO 2°. SISTEMA DE MOVILIDAD URBANA”

¹⁵ El artículo 97 establece los Subsistemas de Movilidad Urbana. El sistema de movilidad está conformado por lo siguientes subsistemas. 1. Subsistema de Infraestructura Vial. 2. Subsistema de Transporte, y 3. Subsistema de Estacionamientos y Parqueaderos

personas, vehículos motorizados y no motorizados que corresponden a la malla vial dentro del perímetro urbano, incluyendo las vías con todos sus componentes (calzadas, separadores, andenes y antejardines), y los elementos de articulación o conexión intersecciones viales y pasos a desnivel”¹⁶.

Uno de los tres componentes de ese subsistema vial, es el de la **“INFRAESTRUCTURA VIAL PARA MODOS ALTERNATIVOS”**¹⁷. Según este componente, los modos de transporte alternativos o transporte no motorizados, como las ciclorrutas¹⁸, “debe[n] actuar como uno de los componentes básicos de la intermodalidad y como promotor de la movilidad sostenible no contaminante y de las prácticas saludables de la población, para lo cual la ciudad debe brindar las plataformas físicas adecuadas”¹⁹.

Las estrategias principales para lograr los objetivos trazados para ese componente de transporte alternativo no motorizado²⁰, son:

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

(...)

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

Para el cumplimiento de tales estrategias, el POTB contempla diferentes normas **de carácter técnico y que suponen un análisis de conveniencia**, cuyo análisis se hará en el siguiente capítulo. Por ahora, basta decir que la norma local establece una serie de parámetros para la planificación, diseño y construcción de las ciclorrutas dentro de la ciudad con el fin de “garantizar la seguridad, comodidad y

¹⁶ Art. 98 POTB

¹⁷ Artículo 99°. Componentes del Subsistema Vial. Los componentes de este subsistema son los siguientes: 1. Infraestructura vial vehicular. 2. Infraestructura vial peatonal

¹⁸ Artículo 154°. Componente transporte alternativo. Es aquel que se realiza a través de modos de transporte no motorizados en ciclorrutas, redes peatonales y/o por medio de as redes de cable aéreo. Este tipo de transporte alternativo debe actuar como uno de los componentes básicos de la intermodalidad y como promotor de la movilidad sostenible no contaminante y de las practicas saludables de la población, para lo cual la ciudad debe brindar as plataformas físicas adecuadas

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

¹⁹ Art. 154

²⁰ Artículo 155

maniobrabilidad de los usuarios”²¹, los cuales hacen parte de la **planeación técnica** que debe atender la administración municipal al momento de desarrollar las diferentes políticas, objetivos, estrategias y obras de infraestructura vial que ordena o autoriza el POT.

Interesa destacar el artículo 131 que impone **priorizar** el diseño y construcción de los corredores viales con ciclorrutas en el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial que hace parte del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo.

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

Cabe destacar que la priorización de este tipo de infraestructura vial que hace el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, no está inspirado en una visión de ciudad novedosa o caprichosa del alcalde, los concejales y la ciudadanía que intervinieron en la formulación, discusión y adopción del plan. Se trata de una política de movilidad ambientalmente sostenible y de uso de modos alternativos de transporte promovida a nivel mundial y a nivel nacional²², en especial, por el legislador colombiano. Se citan a modo de ejemplo:

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

²¹ Artículo 132º. Lineamientos para ciclorrutas. Para garantizar la seguridad, comodidad y maniobrabilidad de los usuarios se definen los siguientes lineamientos para la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de las ciclorrutas en el suelo urbano y de expansión urbana: (...)

²² Jorge Acevedo, Juan Pablo Bocarejo y German C. Lleras, El transporte como soporte al desarrollo de Colombia, Una visión al 2040, Universidad de los Andes

ii) La Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. En su artículo 204, se señala que “El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, realizará acciones tendientes a **promover el uso de modos no motorizados y tecnologías limpias, tales como bicicleta**, tricimóviles y transporte peatonal en todo el territorio nacional”.

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

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

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

2. Del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes²³.

Este derecho de la comunidad al desarrollo ordenado de su territorio, según el alcance dispensado por la jurisprudencia, comporta la obligación correlativa de las autoridades públicas y de los particulares “de observar plenamente la normativa jurídica que rige la materia urbanística, es decir la forma como progresa

²³ Derecho colectivo invocado por la parte actora.

materialmente y se desarrolla una determinada población, asentada en una entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida”²⁴.

De acuerdo con la jurisprudencia, el núcleo esencial de este derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: **i) El acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad²⁵, ii) El respeto de los derechos ajenos y el no abuso del derecho propio²⁶, iii) La realización de construcciones con respeto del espacio público, el patrimonio público y la calidad de vida de los habitantes, iv) La aplicación de los procesos de cambio en el uso del suelo teniendo como objetivo el interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, y buscando el desarrollo sostenible²⁷, v) El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial y a los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país²⁸, y vi) El cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo**, alturas máximas de construcción, cupos mínimos de parqueo, especificaciones técnicas y de seguridad, cesiones obligatorias, licencias de urbanismo y construcción, conexiones para los servicios públicos domiciliarios²⁹.

De acuerdo con lo anterior y para lo que interesa al caso, se vulnera el derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio, cuando las autoridades realizan un proceso de contratación para la construcción de una obra pública dentro de la ciudad desconociendo los parámetros que la ley de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial le fijan para la planificación y diseño de dicha obra, transgresión que, destaca el Despacho, resulta especialmente sensible en las sociedades modernas en las que se concibe el desarrollo ordenado del territorio como una herramienta necesaria para asegurar el bienestar de las personas que lo habitan.

²⁴ Ob. Cit. Sentencia de 22 de enero de 2009. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, citado en sentencia del H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, en sentencia de revisión y unificación jurisprudencial del 3 de septiembre de 2013 en relación con la derogatoria del incentivo económico de las acciones populares, radicación (AP) 170013331001200901566 01, siendo demandante Javier Elías Arias Idárraga y demandado el Municipio de Chinchiná.

²⁵ Inciso segundo artículo 58 C.P.

²⁶ art. 95 numeral 1 C.P.

²⁷ art. 3º ley 388 de 1997

²⁸ art. 288 C.P.

²⁹ , Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, con ponencia del Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, en sentencia de segunda instancia del 19 de noviembre de 2009, dentro el proceso radicado bajo el número 17001233100020040149201, siendo demandante Carlos Alberto Arias Aristizábal y demandados el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Unidad de Rentas de la Secretaría del Municipio de Manizales. En ella se cita sentencia del 21 de febrero de 2007 de la Sección Tercera, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. N° 63001-23-31- 000-2004-00243-01 (AP).

Las ciudades no son meros edificios, calles y andenes. Como plantea Ítalo Calvino, son “un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque, como explican todos los libros de historia de la economía, pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, son también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos”³⁰. Esta definición literaria, entendida desde la perspectiva del derecho colectivo estudiado, se traduce en que las ciudades son espacios comunes de cohabitación, autorrealización e integración social, donde una multitud de personas desde que nacen hasta que mueren permanecen en constante y necesaria interacción para la satisfacción de sus necesidades personales y las de la colectividad (afectivas, biológicas, comunicativas, residenciales, laborales, económicas, comerciales, educativas, culturales, religiosas, financieras, recreativas, etc.), de manera que para evitar que esos lugares de trueque colapsen ante la multiplicidad de intereses en contacto, y por el contrario, sirvan a la “satisfacción plena de las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida”³¹, se requiere una adecuada planificación y gestión urbanística que permita que esos espacios comunes se desarrollen y progresen en forma ordenada.

En torno al papel determinante de las ciudades en la formación y desarrollo de los individuos que las habitan y la necesidad de que su crecimiento se haga en forma ordenada, la H. Corte Constitucional³² ha citado en varias ocasiones el reporte del Centro de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas -HÁBITAT-, del que se destaca lo siguiente:

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

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

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

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

³⁰ CALVINO Ítalo; Las ciudades invisibles; Ediciones Siruela, Madrid, 2012, Pág. 15

³¹ Contenido normativo del derecho colectivo estudiado.

³² Por ejemplo, en sentencias T-325 de 2002, C-491 de 20021,

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

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

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

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

“Como quiera que estos procesos urbanos pueden tornarse caóticos y originar una problemática social y de recursos en materia de infraestructura de servicios públicos por el incremento desmesurado de las ciudades con el inevitable daño ecológico³³, el Estado por intermedio de la administración urbana o municipal interviene para controlar y encauzar adecuadamente el desarrollo físico para que exista una relación armónica con las necesidades sociales.

“La planificación urbana-municipal es una función orientada hacia el futuro, por medio de la cual los funcionarios públicos proyectan direcciones u orientaciones para la ciudad³⁴. En este proceso se interviene en las expansiones, instituciones, actividades y vicios de la ciudad o municipio, con el fin de enderezar el curso de desarrollos urbanos aparentemente caóticos.”

Con base en el anterior reporte de la ONU-HÁBITAT, la Corte Constitucional ha considerado que la planeación urbana, cuyo fundamento constitucional se encuentra en los artículos 311³⁵, 313³⁶ y 334³⁷, tiene una relación inescindible con

³³ En la sentencia SU-442 de 1997, con ponencia de Hernando Herrera Vergara, se analizó el daño a los ecosistemas que rodean la ciudad de Santa Marta por el otorgamiento de licencias de construcción sin estudio previo de las implicaciones ambientales.

³⁴ Cf. GLICK, Curtis Robert. pag. 112.

³⁵ “ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”

³⁶ ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

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

(...)

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

³⁷ “ARTÍCULO 334. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.”

el desarrollo ordenado de las ciudades y el bienestar de los individuos que la habitan. Para la Corte, “el cambio en la concepción del Estado que se produjo a partir de la Constitución de 1991, ha incidido en la revisión de la relación Estado - Sociedad Civil- Territorio, lo que ha originado mayores responsabilidades para los gobiernos municipales. Es así como la Ley 388 de 1997 pretende promover una **cultura de la planificación** en la cual el Estado es un regulador de la actividad privada, para poner freno a la alocada carrera de transformación de la ciudad mediante la construcción indiscriminada de asentamientos urbanos, muchas veces en detrimento de los grupos sociales menos favorecidos”³⁸

En este contexto, las normas sobre ordenamiento territorial adquieren relevancia constitucional como instrumentos necesarios para lograr ciudades planificadas y ordenadas -contenido esencial del derecho colectivo estudiado-, en la medida que tales disposiciones, como lo ha explicado la jurisprudencia, son “[la] **guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada [y] coherente**” en procura del bienestar integral de la comunidad³⁹.

Así también se infiere del artículo 2º de la LOOT⁴⁰ que define el ordenamiento territorial como “**un instrumento de planificación y de gestión** de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, **tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio**, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial...”.

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

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

³⁸ Al respecto pueden analizarse las sentencias C-491 de 2002, T-325 de 2002 y T-537 de 2013.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, sentencia del diecisiete (17) de abril de dos mil once (2011), Consejero de Estado Marco Antonio Velilla 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP) y Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014

⁴⁰ Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial” o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT)

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

Dada su trascendencia en la planificación y desarrollo ordenado del territorio a mediano y largo plazo, los planes de ordenamiento territorial, además de tener una vigencia relativamente prolongada, mayor a los periodos constitucionales de las administraciones municipales⁴¹, y estar blindados con reglas que dificultan su reforma⁴², son **NORMAS CON FUERZA VINCULANTE** que el gobernante de turno debe acatar al momento de adelantar las acciones de planeación para la construcción de una obra urbanística dentro de la ciudad.

En este sentido, el artículo 8º de la Ley 388 de 1997⁴³ dispone que las acciones urbanísticas que adelanten las autoridades para llevar a cabo el ordenamiento territorial “debe[n] estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento

⁴¹ Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 establece “El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo* el correspondiente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo periodo para estas administraciones. 2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo periodo de la administración.

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

⁴² El mismo artículo señala que “4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan. No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado. 5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el periodo constitucional inmediatamente anterior”.

⁴³ ARTICULO 8o. ACCION URBANISTICA. <Artículo corregido mediante FE DE ERRATAS contenida en el Diario Oficial No. 43.127 del 12 de septiembre de 1997, el texto corregido es el siguiente:>

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

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

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

territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley”.

Según el mismo artículo, son acciones urbanísticas:

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

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

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

2.1 La planeación de los contratos estatales deben ajustarse a los planes de ordenamiento territorial como una garantía del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio. A ello están obligados las autoridades y sus contratistas.

El H. CONSEJO DE ESTADO ha sostenido reiteradamente que “en materia contractual, las entidades públicas están obligadas a respetar y cumplir el principio de planeación, en virtud del cual resulta indispensable la **elaboración previa de estudios y análisis** suficientemente serios y completos”⁴⁴.

La exigibilidad de este mandato deviene de su adscripción a diversos enunciados normativos de la Constitución y la Ley 80 de 1993⁴⁵, de su consagración expresa y

⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A, C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Sentencia 8 de mayo de 2019, Radicación número: 25000-23-36-000-2013-02029-01(59309), Actor: CONSORCIO DESARROLLO URBANO Y OTROS vs. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

⁴⁵ El principio de planeación se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, y de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, de la Ley 80 de 1993. Según la doctrina, las normas pueden estar expresadas directamente en los enunciados normativos, o ser adscritas a ellas, es decir, aunque no pueden extraer directamente del texto normativo, si pueden adscribirse a partir de una fundamentación racional ligada a una o varias normas. Esta labor de adscripción resulta necesaria debido a que muchas normas constitucionales son indeterminadas o de textura abierta, es decir, tienen la estructura de principios y requieren ser precisadas o concretadas, de lo contrario, en los casos concretos no sería claro qué es aquello que, sobre la base del texto normativo, es decir, de la norma directamente expresada por él, está ordenado, prohibido o permitido. En palabras de Alexy, la precisión de las normas constitucionales a través de la adscripción es indispensable para establecer la “fundamentación de juicios jurídicos concretos relativos al deber ser” ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Segunda Edición, Madrid, 2017, Pág. 17.

regulación en el Decreto Único 1082 de 2015⁴⁶, así como de la razón misma de existir del Estado, cuyo fin último -la efectiva satisfacción del interés general- sólo puede lograrse mediante una actividad contractual debidamente planeada⁴⁷.

En cuanto al alcance del principio de planeación, el CONSEJO DE ESTADO⁴⁸ ha señalado que la administración pública está inobjetablemente sujeta “al principio de planeación, cuya ausencia ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales. En efecto, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios **debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público**; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad⁴⁹, razón por la cual en todos ellos se impone el deber de observar el principio de planeación. Para cumplir con el principio de planeación deben observarse “parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia”⁵⁰ puesto que así se aseguran la prestación de los servicios públicos y la preservación de los recursos del Estado”.

También ha dicho esa Corporación que el deber de planeación en la actividad contractual del Estado, implica la adopción de diversas acciones previas al proceso de selección del contratista, encaminadas a determinar, entre otros aspectos relevantes, “la necesidad de la celebración del respectivo contrato” y “las

⁴⁶ DECRETO NÚMERO 1082 DE 2015, (26 de Mayo de 2015) "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL" Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable. 6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo. 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación. 8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial. El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía

⁴⁷ Sección Tercera, sentencia del 26 de noviembre de 2015, C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Rad. 41001-23-31-000-2007-00355-01 (51.362), Actor: Hospital Universitario Hernando Moncaleano Perdomo de Neiva, Demandados: Departamento del Huila

⁴⁸ Sección Tercera, Sentencia del 10 de diciembre de 2015, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad.: 73001-23-31-000-2012-00012-01 (51.489), Milton Oviedo vs. Municipio de Ibagué.

⁴⁹ J. O. SANTOFIMIO GAMBOA. Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación estatal. En Contratación Estatal. Estudios sobre la reforma contractual. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 42.

⁵⁰ Ibidem, p. 43.

calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación (...) se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.”⁵¹.

El instrumento fundamental para la planeación de tales aspectos son los estudios previos que, por regla general, acompañan todo proceso de contratación estatal, y que tienen, entre otros propósitos relevantes: **i)** determinar las calidades, diseños, especificaciones y cantidades de la obra a contratar⁵², **ii)** establecer los precios reales del mercado de la obra, de manera que exista un marco de referencia que permita evaluar objetivamente las condiciones del contrato y las propuestas que se presenten durante el respectivo proceso de escogencia del contratista⁵³, y **iii)** determinar la oportunidad del contrato, esto es, el momento en que ha de celebrarse y la duración de su ejecución, para lo cual, la administración estudia, a partir de diversos factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., si cuenta con las condiciones necesarias para asegurar la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término y que se entregará en óptimas condiciones, dentro del tiempo previsto⁵⁴.

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

Sin embargo, en virtud de la eficacia y fuerza vinculante del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio y por así disponerlo el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, cuyo alcance fue analizado en el acápite anterior, cuando se trata de la elaboración de estudios previos para la planeación de contratos destinados a la realización de obras de infraestructura vial cuyos diseños, calidades, especificaciones, cantidades y demás características hayan sido previamente

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ Sección Tercera, sentencia del 26 de noviembre de 2015, C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicación número: 41001-23-31-000-2007-00355-01 (51.362), Actor: Hospital Universitario Hernando Moncaleano Perdomo de Neiva, Demandados: Departamento del Huila.

⁵⁴ *Ibidem*.

fijados en los planes de ordenamiento territorial, tal discrecionalidad sólo podrá predicarse de aquellos aspectos no determinados en dichos planes.

Ahora bien, la planeación de una obra pública con sujeción a los planes de ordenamiento territorial, constituye un deber exigible tanto a la entidad pública contratante como a su contratista⁵⁵. Así se infiere del artículo 3.2 de la Ley 80 de 1993 según el cual los particulares “tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”, precepto del cual “se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el **deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación** que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben **abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse o su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas (...)**”⁵⁶.

Tal como lo señala el artículo 1604 del Código Civil, en los contratos que entrañan beneficios recíprocos para las partes, como son los contratos de obra pública, el deudor es responsable por actuar con culpa grave⁵⁷ y leve⁵⁸, salvo que la ley o las estipulaciones de las partes dispongan otra cosa. Por ende, el contratista de una obra pública está obligado a comportarse como una persona normalmente prudente, cuidadosa y diligente, no sólo durante la ejecución del contrato, sino desde el momento mismo en que presenta su oferta para participar en una licitación, siéndole imputables, a título de culpa grave o leve, todas aquellas falencias en la planeación del contrato que una persona prudente, cuidadosa y diligente pudo haber previsto.

La diligencia del contratista en la planeación del contrato estatal debe analizarse con suma rigurosidad⁵⁹, puesto que, como colaborador del Estado, tiene en sus manos el correcto funcionamiento de la función o el servicio público al cual se encuentra afecta la obra pública y en tal medida, adquiere para sí “**la exigencia de**

⁵⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A, C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Sentencia 8 de mayo de 2019, Radicación número: 25000-23-36-000-2013-02029-01(59309), Actor: CONSORCIO DESARROLLO URBANO Y OTROS vs. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

⁵⁶ En este entendido, no podrán pretender los contratistas, el reconocimiento de derechos económicos puesto que esto sería tanto como aspirar al reconocimiento de una apropiación indebida de los recursos públicos.

⁵⁷ Art. 63 C.C. Culpa grave o lata, que consiste en “no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios”

⁵⁸ Art. 63 C.C. Culpa leve que es “la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios (...) El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa”

⁵⁹ La doctrina francesa considera que “tener contemplaciones respecto de la puntual ejecución de las obligaciones de los contratantes, resultaría peligroso para la organización de los servicios públicos” JEZE, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo IV Teoría General de los Contratos de la Administración, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, Tomo iv, Pag. 288

cumplir sus obligaciones en forma que no comprometa el funcionamiento regular y continuo del servicio público, sino que, por el contrario, lo facilite.

El contratante no está obligado únicamente a cumplir sus obligaciones contractuales, como lo haría un particular frente a otro particular. Debe entenderse que las obligaciones resultantes (...) se extienden a todo lo que es absolutamente necesario para asegurar el funcionamiento continuo y regular del servicio público con el cual se acepta colaborar”⁶⁰. De allí que, la falta de diligencia y cuidado del contratista de obra pública frente a aquellas obligaciones precontractuales relacionadas con el principio de planeación, deban reprocharse con vehemencia tanto por la Administración como por el juez, pues lo que perturba cuando falta a tales deberes no es ni mas ni menos que el interés general, fin último del Estado, con las consecuencias económicas y sociales que ello puede acarrear para la comunidad⁶¹.

Una tesis contraria implicaría aceptar “comportamientos irresponsables de parte de los interesados en participar en procedimientos administrativos de selección de contratistas, toda vez que se extendería un aval a que los postulados derivados del principio de planeación -que también los vinculan- pudieren resultar desatendidos por ellos, las propuestas carecer de rigor y de seriedad al poder venir estructuradas sin la suficiente previsión e inclusión de todos los costos previsibles que deben integrarlas, con la expectativa -no solo infundada sino, especialmente, contraria a carísimos principios inherentes a la contratación estatal como la buena fe o la igualdad- de que cualquier déficit a ese respecto podría ser compensado, ya después de celebrado el contrato, a través de una espuria y a todas luces improcedente aplicación del principio de equilibrio financiero del contrato a supuestos que claramente no se encuentran comprendidos bajo su égida”⁶².

2.2. El cumplimiento de los requisitos legales para la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga hace parte del contenido del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio.

El artículo 131 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, cuyo alcance es objeto de discusión por las partes, consagra las siguientes disposiciones en torno a la planeación y diseño de las ciclorrutas en la ciudad:

⁶⁰ JEZE, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo IV Teoría General de los Contratos de la Administración, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, Tomo v, Pág. 3.

⁶¹ Obra citada, Pág. 5. Estas consideraciones que en la doctrina tradicional aluden a los incumplimientos del contratista en la etapa de ejecución del contrato, amplan plenamente para aquellos incumplimientos relacionados con la planeación del contrato.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 28 de enero de 2016, C.P. Marta Nubia Velasquez Rico, Rad. 25000-23-26-000-2003-01742-01(34454), Actor: Vías y Construcciones S.A. – Vicon S.A. vs. Metrovivienda Empresa Industrial Y Comercial Del Distrito Capital

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

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

Según el artículo 452 del POTB denominado “INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO”⁶³, la normativa urbanística del Municipio de Bucaramanga se da en dos etapas sucesivas: en la primera etapa, el Plan de Ordenamiento Territorial establece las normas urbanísticas generales aplicables al suelo urbano y al suelo de expansión urbana, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y de los tratamientos urbanísticos y, en la segunda etapa, a través de diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico, se precisan las normas urbanísticas específicas aplicables a los diferentes sectores de la ciudad.

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

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

Según los artículos 20 y s.s. del POTB, son “SISTEMAS ESTRUCTURANTES DEL TERRITORIO” el sistema de la estructura

⁶³ Artículo 452°. Instrumentos de Planeamiento Urbanístico. Son instrumentos de planeamiento urbanístico todas las acciones administrativas que contengan decisiones referidas al ordenamiento territorial del municipio de Bucaramanga. La normativa urbanística del Municipio de Bucaramanga se da en dos etapas sucesivas a saber: el Plan de Ordenamiento Territorial establece las normas urbanísticas generales aplicables al suelo urbano y al suelo de expansión urbana, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y de los tratamientos urbanísticos y las normas urbanísticas específicas aplicables a los diferentes sectores de la ciudad se precisarán mediante:

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

ecológica principal, el sistema de movilidad, el sistema de espacio público, el sistema de servicios públicos y el sistema de los equipamientos.

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

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

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

A su turno, el **Decreto 1077 de 2015**⁶⁴ sobre la modificación excepcional de normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial dispuso en el **Artículo 2.2.2.1.2.3.4** lo siguiente:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, **se podrá adelantar la modificación de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas** en los componentes General, Urbano y Rural del Plan de Ordenamiento Territorial. La modificación excepcional de normas urbanísticas podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre que se demuestren y soporten en estudios técnicos los motivos que dan lugar a su modificación. La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran.”

⁶⁴ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"

Sobre el trámite para aprobar y adoptar las modificaciones al Plan de Ordenamiento Territorial el **Artículo 2.2.2.1.2.3.5** ibidem señaló: “Todo proyecto de revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos, se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en el artículo 24 modificado por el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999 y el artículo 25 de la Ley 388 de 1997.”

El derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio, en concreto, supone que las anteriores reglas nacionales y locales sean tenidas en cuenta por las autoridades para la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga.

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

La participación es un elemento inherente al Estado democrático⁶⁵ y se encuentra prevista en el artículo 2º de la Constitución Política como uno de sus fines esenciales, en virtud del cual las autoridades deben “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Así mismo, está consagrada en el artículo 40 superior como el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

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

A su turno, el artículo 3.7 de la LOOT⁶⁶ reconoce la participación ciudadana como un “**principio rector del ordenamiento territorial**”, en virtud del cual, “**La política**

⁶⁵ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, Pág. 395.

⁶⁶ Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial” o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT)

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

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

En cuanto a los mecanismos concretos para ejercer la participación ciudadana en las diferentes etapas de la acción urbanística, el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 prevé: la formulación de peticiones ante la administración, la celebración de audiencias públicas, la interposición de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

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

i) El derecho de petición. Como ampliamente lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, se trata de un derecho fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de democracia participativa, cuyo núcleo esencial radica en la pronta y definitiva resolución de lo petitionado, en forma clara, precisa y congruente. Se destaca que la configuración del silencio administrativo negativo no satisface el derecho fundamental de petición, sino, por el contrario, constituye prueba incontrovertible de su violación⁶⁷.

ii) Las audiencias públicas. Frente a este mecanismo de participación, el artículo 35 del CPACA señala que “Las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de las actuaciones con el objeto de promover la participación

⁶⁷ Al respecto, pueden analizarse las sentencias de la Corte Constitucional T-255 de 2017 y T-249 de 2001

ciudadana, asegurar el derecho de contradicción, o contribuir a la pronta adopción de decisiones”.

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

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

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

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

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas

de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.

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

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

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

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

“1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

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

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

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

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

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

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

extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”.

Los procedimientos e instancias de participación ciudadana también deben garantizarse en los procesos de revisión del POT, tal como se infiere del artículo 28.4 ibídem, según el cual, “4. Las revisiones [del POT] estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación...”.

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

Sobre este aspecto el Despacho estudió ampliamente las razones por las cuales se apartó de la tesis expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia T-537 de 2013, en el auto del 10 de septiembre de 2019 que decidió la medida cautelar. En esa providencia se concluyó, en síntesis, que la participación de la comunidad en los procesos de planeación urbana, como manifestación del principio de democracia directa, se debe ejercer dentro de los precisos términos que el legislador ha previsto, pues son éstos los canales de participación para el ejercicio institucionalizado de su poder soberano. Criterio que mantiene en esta providencia.

3. La seguridad vial como parte del desarrollo ordenado del territorio para la realización de construcciones con respeto del espacio público, el patrimonio público y la calidad de vida de los habitantes.

El concepto de seguridad vial se expresa en el artículo 5º de la Ley 1702 de 2013 como el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la

formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas.

La seguridad vial representa un fin constitucionalmente válido, habida cuenta que, de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política, las autoridades tienen el deber de proteger la vida y bienes de las personas. La integridad de la vida de todos los actores viales al movilizarse, debe considerarse fundamental, como un acto de transformación cultural y social. El transformar y cambiar todos los comportamientos que respeten la integridad física y de la vida se da en un proceso largo y que requiere de los compromisos personales de cada actor vial, en el cual se requiere de refuerzos a nivel colectivo. Estos cambios de comportamiento no se logran únicamente con palabras reflexivas, sensibilizaciones o información masiva. Esta debe ser fortalecida mediante acciones que regulen el comportamiento, en donde se encuentra integrada la autoridad institucional y la autorregulación del ser humano como actor vial; procurando una adecuada aproximación e integridad de adecuados comportamientos en la vía, en el que no solo se desarrolle un plan cultural con actividades formativas, informativas y comunicativas sino que también se integren a la seguridad vial en todos los entornos laborales de la entidad⁶⁸.

En ese orden de ideas, todos aquellos comportamientos que las personas deben tener en la vía pública: peatones, conductores y pasajeros, deben estar orientados a propiciar su seguridad integral y la de los otros. Para garantizar esto, se han establecido una serie de reglas, leyes y normativas que permiten regular el orden vial y de esta manera preservar, en alguna medida, la seguridad e integridad de las personas, así como la de controlar y prevenir las acciones abusivas que atenten contra los derechos que todas las personas poseen. Además, estas leyes formales deben ser del conocimiento de todas las personas, de tal manera que conozcan sus responsabilidades en la seguridad vial, así como los mecanismos que existen para hacer valer sus derechos. Se citan algunas normas que resultan relevantes para el caso que nos ocupa:

3.1. El Acuerdo 007 de 2001 señala el objeto de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, “artículo 4: Velar y controlar todo lo relacionado con el tránsito dentro de su territorio, velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia y ejercer las funciones de conformidad con el Código Nacional de Tránsito

⁶⁸ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Plan Estratégico de Seguridad Vial 2022

y las demás que le asigne la Ley, los Decretos Reglamentario, las Ordenanzas y los Acuerdos Municipales.”

3.2 Oficina de la bicicleta Resolución No. 389 de 2016: La Dirección de Tránsito y Transporte de Bucaramanga adoptó el programa de la Oficina de la Bicicleta, para brindar soluciones de movilidad equitativas e incluyentes en el sistema vial de la ciudad, en las que prevalezca la disminución de los tiempos de desplazamiento, la pacificación de las vías urbanas, la reducción de la accidentalidad vial y el fomento del transporte limpio, atendiendo a la eficiencia de recursos limitados y la protección del medio ambiente circundante. Para tales efectos, trazó dentro sus funciones las siguientes:

- Planeación y ejecución de un programa de movilidad que priorice los modos de transporte no motorizados.
- Elaboración, coordinación y previsión de los proyectos de ciclo-infraestructura primaria (ciclorrutas) y secundaria (biciparqueaderos y equipamientos varios).
- Elaboración de campañas de comunicación y promoción en pro del uso de los medios de transporte no motorizados.
- Desarrollo de programas y estrategias de educación y seguridad vial que permitan sensibilizar y transformar las barreras de uso de la bicicleta como medio de transporte.
- Regulación y gerencia de los servicios para la movilidad en bicicleta.
- Fomento y participación de actividades culturales y académicas que fortalezcan la consolidación de la bicicultura.
- Elaboración de propuestas y recomendaciones de cambio normativo a favor del uso de la bicicleta.
- Formulación de instrumentos que permitan el seguimiento y evaluación de los programas e indicadores.

3.3 Resolución No. 470 de 2017: por la cual se modifica el artículo primero de la Resolución No. 111 de 2014, con el fin de mejorar la reglamentación de tránsito, cargue y descargue de vehículos de carga pesada en las vías del Municipio de Bucaramanga. En su artículo primero se dispuso “prohibir el tránsito, cargue y/o descargue de vehículos automotores de carga de servicios publico o particular con capacidad superior a cinco (5) y hasta quince (15) toneladas en el perímetro urbano del Municipio de Bucaramanga, de Lunes a Sábado, en los siguientes horarios: de 06:30 AM a 8:00 AM, de 11:30 AM a 12 :30 PM, de 01:30 PM a 2:30 PM, de 06:30 PM a 8:00 PM. Parágrafo Primero: Este horario aplicaría igualmente para las

maniobras de cargue y/o descargue de los vehículos con capacidad menor a cinco (5) toneladas.”

D. Análisis de las pruebas y el caso concreto.

Para el Despacho, el proyecto de ciclo-infraestructura en el Municipio de Bucaramanga responde a objetivos internacionales y a la adopción de una política pública nacional para el necesario y urgente desarrollo de ciudades seguras, inclusivas, sostenibles y con movilidad articulada no contaminante. También materializa un proyecto urbanístico prioritario trazado en el Plan de Ordenamiento Territorial en el que se consagró condiciones y características específicas para el diseño y ejecución de las ciclorrutas en el Municipio de Bucaramanga. Veamos:

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

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga establece una serie de normas técnicas para el diseño y construcción de las ciclorrutas que tiene fuerza vinculante, referidas a la clasificación y delimitación de suelos en la ciudad. Tienen el carácter de normas urbanísticas estructurantes, lo cual significa que: i) prevalecen sobre las demás normas urbanísticas, ii) las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y iii) su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados⁶⁹:

1.1Categorías de vías prohibidas y autorizadas para la construcción de ciclorrutas.

⁶⁹ Artículo 15 de la Ley 388 de 1997. ARTICULO 15. NORMAS URBANISTICAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

1. Normas urbanísticas estructurales

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

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

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

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

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

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

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

Frente a las demás vías de la ciudad, el POTB no establece prohibición alguna para la construcción de ciclorrutas, de donde se infiere que éstas son pasibles de tales obras, valga decir, las vías arterias terciarias⁷⁰ y las vías locales⁷¹.

1.2 Corredores viales para la construcción de las ciclorrutas.

El artículo 131 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, establece lo siguiente:

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

⁷⁰ Son vías arterias terciarias, según el artículo 105, “aquellas orientadas a canalizar el tráfico urbano de mediana velocidad, que articulan las vías primarias y secundarias, y que por su extensión o nivel de servicio se configuran como complementarias a estas. Conectan dos o más sectores de la ciudad y se constituyen en corredores de atracción de la actividad urbana”. Pertenecen a esta categoría de vías, todas las de doble calzada no clasificadas como primarias o secundarias y las siguientes vías existentes: vías locales de nivel 1 y de nivel 2

⁷¹ Artículo 106 ib.

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

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

Para el Despacho, **las expresiones “corredores indicativos” y “podrá[n] ajustarse”** contenidas en la norma, permiten inferir de manera diáfana que el listado de corredores viales con ciclorrutas allí señalados son susceptibles de modificación por la administración municipal en la etapa de implementación o desarrollo del POT, sin que tal ajuste suponga una modificación de la norma urbanística. Se trata simplemente de una prerrogativa que le otorga la norma a la administración municipal para que elija, en el marco de su discrecionalidad y a partir de criterios objetivos extrajurídicos de naturaleza técnica, de conveniencia y oportunidad, la alternativa de corredores viales que mejor satisfaga el interés general al cual se encuentra afecta la obra de infraestructura que ella ordena.

1.3 Tipología de ciclorrutas habilitadas en el POTB.

En primer lugar, el artículo 119 del POTB, establece que la ciclorruta, “como franja funcional puede estar ubicada a nivel de la calzada, del separador o del andén” cumpliendo con las condiciones establecidas en el Manual para el diseño y construcción del espacio público de Bucaramanga (MEPB) y en el Manual de

Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia adoptado por la Resolución 1050 de 2004. La misma norma señala que las ciclorrutas hacen parte integral del perfil vial, aclarando que **“su dimensión será independiente a la del andén, separador o la calzada”**.

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

“1. Las ciclorrutas pueden ubicarse así:

- a) A nivel del andén en la franja ambiental (...)
- b) **En el costado derecho de la calzada junto al sardinel, caso en el cual la ciclorruta será en el mismo sentido de la circulación vehicular.**
- c) En el separador”.

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

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

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

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

“2.3.3 Unidireccional vs. bidireccional

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

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

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

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

1.4. Continuidad y conectividad.

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

1.5 Ancho mínimo de ciclorruta y calzada.

El artículo 119 del POTB establece que “El ancho mínimo de la ciclorruta es de un metro con sesenta centímetros (1.60 m) si tiene un solo sentido, o de dos metros con sesenta centímetros (2.60 m) cuando es de doble sentido”.

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

“1. En las vías urbanas los anchos de carriles sin transporte público colectivo o masivo tendrán una dimensión mínima de tres metros (3.00 m).

2. En las vías urbanas los anchos de carriles con transporte público colectivo o masivo tendrán una dimensión mínima de tres metros con veinte centímetros (3.20 m). Cuando los carriles sean de uso mixto (público y particular) igualmente tendrán una dimensión mínima de tres metros con veinte centímetros (3.20 m)

3. Cuando se planteen carriles de aceleración o desaceleración, el ancho mínimo de estos será de tres metros (3.00 m). Tratándose de pasos urbanos la dimensión mínima será de tres metros con sesenta y cinco centímetros (3.65 m).

4. Cuando se contemple estacionamiento temporal en paralelo sobre vía, su ancho mínimo será de dos metros con cincuenta centímetros (2.50 m) y se localizará al costado derecho de la calzada con relación al sentido vial.

5. En los pasos urbanos no se permitirá estacionamiento sobre vía.

6. Las vías con un solo carril tendrán un ancho mínimo de tres metros con cincuenta centímetros (3.50 m).

7. En las vías internas de las urbanizaciones o complejos privados, el ancho mínimo del carril será de tres metros (3.00 m) y deben tener mínimo dos (2) carriles, más andenes de mínima dos metros (2 m) en cada costado...”

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

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

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

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

1.6 Pendiente de la vía.

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

Hace notar el Despacho que las anteriores condiciones mínimas establecidas en el POTB fueron conocidas por la Secretaría de Infraestructura de Bucaramanga, antes de la celebración de los contratos de obra Nos. 161 y 162 de 2019, como quiera que la Secretaría de Planeación Municipal mediante oficio SP 4C1 del 4 de junio de 2019, le informó con detalle sobre estos aspectos técnicos.

2. De la obra de ciclo-infraestructura contratada por el Municipio de Bucaramanga.

Para el Despacho, la obra contratada no fue el producto de una acción improvisada del Municipio, por el contrario, es el resultado de una serie de estudios técnicos, de viabilidad, y de impacto económico, ambiental y social, actividades de concertación con la población potencialmente beneficiaria del proyecto, así como actividades de

socialización con la comunidad a impactar, entre otras, las cuales serán analizadas a continuación conforme con el material probatorio recaudado. Sin embargo, como se advertirá, en algunos de estos fundamentos del proyecto, existieron falencias que en criterio de este juzgador no son suficientes para considerar que la obra debe retrotraerse o nunca debió ejecutarse.

2.1. La licitación y contratación de la obra.

El 15 de febrero de 2019 el Municipio de Bucaramanga inició el proceso de licitación pública No. SI-LP-003 -2019 con el objeto de contratar, bajo la modalidad de precios unitarios, la “Construcción de ciclo-infraestructura para el Municipio de Bucaramanga”, por un valor total de \$13.239´423.934,17, estableciendo dos grupos: Grupo 1, que comprende los corredores de ciclorruta 1, 2, 4, 5 oriente y 6; y Grupo 2, que comprende los corredores de ciclorruta 5 occidente, 8, 9, 10 y 12.

El proceso de licitación culminó con la Resolución No. 050 del 26 de abril de 2019⁷² expedida por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga, mediante la cual se adjudicó el contrato derivado del proceso de licitación pública SI-LP-003-2019, el Grupo 1 a la Unión Temporal Bucaramanga - 003 y el Grupo 2 al Consorcio Obras Ciclo Rutas.

En virtud de lo anterior, el 13 de mayo de 2019 el Municipio de Bucaramanga celebró dos contratos de obra pública: **i)** El contrato No. 161 con la UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA 003, cuyo objeto fue la “construcción de ciclo-infraestructura en el Municipio de Bucaramanga – Grupo 1 y **ii)** el contrato de obra pública No. 162, con el CONSORCIO OBRAS CICLO RUTAS, con objeto y condiciones similares al anterior, pero respecto del Grupo 2; ambos con un plazo de ejecución de siete meses.

Sobre el proceso de licitación y contratación de la obra, el Despacho recibió la declaración de la Ingeniera SANDRA JIMENA SALAS CALLEJAS,⁷³ Directora de Proyectos del Consorcio Obras Ciclorrutas, quien hizo parte de todas las etapas del proceso precontractual y contractual. De su declaración se concluyen varios aspectos relevantes para el caso que nos ocupa:

⁷² “por la cual se adjudica un contrato dentro del proceso modalidad licitación pública SI-LP-003-2019”

⁷³ Audiencia de pruebas enero de 2021. Link

https://etbcsj-my.sharepoint.com/:v/g/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/EZd4GmVVP1LrOqUr2WqliEB1h6kSx-tGKiw-duu5XKMLA?e=nE0IU5

- Como oferentes del contrato, desconocían las disposiciones del POTB sobre los estándares mínimos para su diseño y construcción. Es decir, el contratista omitió una de las obligaciones que le impone el principio de planeación de verificar y exigir de la entidad pública que la obra contratada se diseñara con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial⁷⁴. Veamos:

PREGUNTADO JUEZ: ¿Conocía el plan de ordenamiento territorial vigente?

CONTESTÓ: No. **PREGUNTADO JUEZ:** ¿ofertaron sin revisar previamente el POT? **CONTESTÓ:** Nosotros no hicimos una revisión del plan de ordenamiento territorial, pero hicimos una revisión de los documentos publicados en el CECOP como parte de planeación y recuerdo una frase que decía que las obras objeto de la licitación estaban contenidas dentro del plan de ordenamiento territorial, de manera que no hicimos un estudio adicional de un documento el cual ya se estaba explicando a todos los proponentes que ya estaban contenidas dichas obras en ese POT.

- Durante la ejecución de la obra atendieron todas las modificaciones que el Municipio de Bucaramanga propuso sobre los diseños, sin que esto generara mayores sobrecostos. Como se verá más adelante las modificaciones permitieron el ajuste de la obra a las recomendaciones del dictamen pericial. Al respecto, la ingeniera sostuvo:

PREGUNTADO JUEZ: ¿Si se hacen modificaciones en la etapa de ejecución del proyecto, las sugiere el contratista o esas modificaciones únicamente las dispone el municipio? **CONTESTÓ:** No, específicamente en el contrato 162 se establece que solamente el municipio tiene las facultades para realizar modificaciones sobre los diseños y durante la ejecución de este proyecto fue el municipio quien hizo entregas sistemáticas de ajustes a estos diseños y nosotros cumplimos la labor de ejecutores de dichas modificaciones que el municipio consideró que se debían realizar en el ciclo de vida constructivo del proceso. **PREGUNTADO JUEZ:** ¿Cuál fue la reacción del consorcio frente a esas modificaciones que fue disponiendo el municipio? **CONTESTÓ:** Nosotros como ejecutores estábamos obligados a atender a las solicitudes del Municipio. En el evento en que se surtía un impacto o una modificación que tuviera un cambio en la estructura económica del contrato lo que hacíamos era hacer una cuantificación sobre esta modificación pretendida por nuestro cliente y se pasaban los análisis de precios unitarios a la interventoría para

⁷⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A, C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Sentencia 8 de mayo de 2019, Radicación número: 25000-23-36-000-2013-02029-01(59309), Actor: CONSORCIO DESARROLLO URBANO Y OTROS vs. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

que hubiera una aprobación , un acta de pactación de análisis de precios unitarios y ahí si un acto administrativo consensual de modificación que permitía incorporar estas modificaciones a la estructura económica del contrato. Así es como se llevaron a cabo las modificaciones dentro del alcance contractual de construcción de ciclo infraestructura. **PREGUNTADO JUEZ:** Entendí por el director de interventoría el Ingeniero César que no hubo una modificación al valor del contrato según el análisis de precio unitario de manera que no hubo lugar a una modificación económica del mismo. **CONTESTÓ:** Si señora, el contrato 162 de 2019 no tiene incrementos en su valor final, de hecho, es el efecto contrario, estimamos una facturación final aproximada de \$5.500.000.000 que es distinta e inferior al valor contractual de \$6.260.000.000. (...) **CONTESTÓ:** Llegamos a 87 modificaciones sistemáticas en plano de detalle reiterativas sobre la línea base, voy a mencionar las que fueron de más impacto en el proyecto como ha sido reiterativo el cambio y la modificación de segregación dura a segregación blanda, hubo unos cambios de costado de ciclorruta de la parte derecha a parte izquierda en algunos corredores, se suprimieron la totalidad del capítulo de semáforos, eléctrico y se modificó la especificación técnica de la pintura que se aplicó, esto fue lo que más impacto la ciclorruta y su construcción.

Como respaldo de las modificaciones referidas en su declaración, el Consorcio Obras Ciclorruta allegó los documentos⁷⁵ soporte de los cambios a los diseños recibidos en el marco del contrato de obra No. 162 de 2019. También la Unión Temporal de Bucaramanga, en el mismo sentido, aportó los documentos⁷⁶ de los ajustes que realizaron en los tramos que les correspondían de acuerdo con el contrato No. 161 de 2019.

La interventoría estuvo a cargo de INTERPRO S.A.S., según contrato de consultoría bajo la modalidad de interventoría No. 174 de 2019. En diligencia de declaración del Ingeniero Civil César Augusto Díaz Nieto, Director de INTERPRO S.A.S e interventor del grupo 1 y 2, da cuenta de los estudios técnicos y especializados que se hicieron para la ejecución de la obra:

PREGUNTADO. como interventor ¿supo si la entidad territorial adelantó estudios de impacto económico, social, ambiental frente a los distintos actores que pudieran verse impactados o afectados con ese proyecto vial, diferentes a los biciusuarios?

CONTESTÓ: Cuando llegamos a este proyecto que nos entregó la Alcaldía, nos dio un paquete donde estaban todos los estudios que se tuvieron que hacer antes de determinar por dónde iba a pasar la ciclorruta y tuvimos acceso a todos esos

⁷⁵ [31.DocumentosMoficacionesConsortioObras.zip](#)

⁷⁶ [32.DocumentosModificacionesUnionTemporal.rar](#)

documentos que tuvimos que observar y analizar. Sí, me consta que se hicieron recorridos por parte de los diseñadores del proyecto, en conjunto con la Alcaldía se hicieron los recorridos necesarios para elaborar un proyecto de esta envergadura porque se sobrentiende que los sectores por donde podía pasar la ciclorruta estaban muy definidos, pero finalmente escogieron unos sectores con base en recorridos y unas determinaciones que tomaron los expertos que contrató la alcaldía y conjuntamente con el personal de la alcaldía de proyectos de la alcaldía, todo lo que fue la oficina de infraestructura. **PREGUNTADO:** ¿Concretamente usted supo si se estudió el impacto que generaría en el tránsito de los vehículos por la reducción de algunas vías de Bucaramanga de dos a un carril? **CONTESTÓ:** Claro, en Bucaramanga es un hecho que se tuvo en cuenta las calles, las carreras, las avenidas donde se iba a construir la ciclorruta, así sea que fueran de tres carriles y quedara de dos o dos carriles y finalmente se redujeran. Sí, me consta que hicieron estudios, evaluaciones relacionadas con la disminución de la velocidad de los vehículos en los sectores donde se iba a construir la ciclo-infraestructura.

2.2. La intervención de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga durante la planeación y ejecución de la obra.

2.2.1. Informe rendido por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga ante el Concejo Municipal en el año 2016.

En este informe se absuelven las preguntas planteadas por dicha corporación en plenaria del 14 de julio de 2016 frente al proyecto de ciclo-infraestructura primaria. En este informe, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga indica que para el diseño e implementación de una malla vial de ciclorrutas de 20 km en Bucaramanga es necesaria la “Elaboración de un estudio consultor que permit[a] diagnosticar la situación actual de la movilidad en Bicicleta en la ciudad y definir los lineamientos técnicos que permitan dar viabilidad a un trazado de una malla vial de ciclorrutas para Bucaramanga”.

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

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

2.2.2 Actas de recomendaciones sobre seguridad vial y señalización en los corredores de la ciclo-infraestructura.

Este Despacho escuchó en declaración⁷⁷ al subdirector Técnico de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga Iván Rodríguez, Ingeniero Mecánico de profesión, vinculado a la entidad desde el año 2016. Con su testimonio da cuenta de los recorridos efectuados en los diferentes corredores viales, identificando hallazgos en la ciclo-infraestructura relacionados con seguridad vial y señalización, efectuando las respectivas actas de recomendaciones a los constructores y el acatamiento de las mismas:

PREGUNTADO JUEZ: Ingeniero, cuéntenos si de acuerdo con sus funciones actuales como subdirector técnico ¿La dirección ha tenido alguna función entorno a la ejecución del proyecto de ciclo infraestructura? **CONTESTÓ:** Sí, claro.

PREGUNTADO JUEZ: ¿Cuál ha sido ese papel? **CONTESTÓ:** Nosotros hemos respondido una serie de solicitudes allegadas por la Unión Temporal de Bucaramanga para verificar las condiciones técnicas en términos de señalización sobre la ciclo-infraestructura.

PREGUNTADO JUEZ: ¿Qué hallazgos han encontrado? ¿cuáles han sido las conclusiones por parte de la dirección? **CONTESTÓ:** Han sido una serie de hallazgos que no se si debemos repasarlos uno a uno, pero digamos que en términos generales, han sido aspectos a corregir con respecto a la señalización instalada, algunas adecuaciones de sentido vial que se tienen que hacer evidentemente, consecuencia de la ciclo-infraestructura, de manera que lo que hemos venido haciendo es: hacemos el recorrido, identificamos los hallazgos que encontramos e inmediatamente se los damos a conocer a quien nos hizo la solicitud de visita al corredor por medio de un acta, y adicionalmente notificamos a la Secretaría de infraestructura sobre los hallazgos encontrados.

PREGUNTADO JUEZ: Explíquenos ¿Cuál es la importancia de atender esos hallazgos, a qué apuntan, a la protección del peatón, a mejorar el movimiento de los

⁷⁷ Audiencia de Pruebas. Link: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:v/g/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/EfngCuTxkvpDrO0VIOaouJUBK3r9qNVVbygiRKEPirzDyg?e=WN8zRk

vehículos o a la seguridad vial? **CONTESTÓ:** Las consideraciones y recomendaciones que se hacen al proyecto están orientadas a varias acciones, primero al cumplimiento del Manual de Señalización Colombiano, además hay que recordar que en la Ley 769, el Código Nacional de Tránsito en el artículo 115 en el párrafo 1 establece que cada organismo de tránsito debe responder por colocación y mantenimiento de todas y cada una de las señales, de manera que en nuestra responsabilidad está recepcionar el inventario de esa señalización que se está colocando en nuestra ciudad al igual que lo hacemos con cualquier otra obra, pues cada obra genera una señalización según el impacto que genere, nosotros esa señalización la inventariamos y de ahí en adelante entra nuestra responsabilidad en el mantenimiento de esa señalización, cabe recordar que la función de la señalización es disminuir la posibilidad de riesgo de accidentes de tránsito en cualquier actor vial, de manera que nuestra misión como Dirección es verificar que esa señalización instalada que se va a entregar a la ciudad por medio de la ciclo infraestructura cumpla con las condiciones técnicas y que adicionalmente nos impacte de una manera tan elevada el tema de la movilidad y/o accidentalidad.

PREGUNTADO JUEZ: Cuéntenos a modo de ejemplo alguna circunstancia que haya advertido en la obra. **CONTESTÓ:** Hay varios, pero voy a hablar sobre los tramos que son bidireccionales como el de la carrera 21, donde se sugirió instalar

unos bolardos en los tramos que son de 2,6 mts de ancho para evitar la invasión del espacio público. **PREGUNTADO JUEZ:** ¿Cuándo dice invasión al espacio público es por parte de motocicletas y vehículos sobre la ciclo-infraestructura? **CONTESTÓ:**

Es correcto, hay que recordar que hay una pirámide de movilidad, donde primero está el peatón seguido de los usuarios de movilidad activa como es el caso de las bicicletas, después está el transporte público y así vamos avanzando en esa pirámide invertida, y nosotros lo que debemos asegurar es que los actores viales que son más vulnerables estén lo mayor protegidos posibles. **PREGUNTADO**

JUEZ: ¿Qué actitud ha asumido el municipio o los contratistas frente a esas recomendaciones? **CONTESTÓ:** La verdad en los escenarios donde yo he participado la actitud siempre ha sido receptiva por parte de ellos, pues nosotros no hacemos recomendaciones que estén por fuera del manual de señalización.

PREGUNTADO JUEZ: Con posterioridad a esas recomendaciones ¿Ustedes hacen un control para verificar si fueron atendidas? **CONTESTÓ:** Claro, nosotros

visitamos los corredores en varias ocasiones, nosotros hacemos un recorrido, notificamos y después verificamos con otros recorridos sobre la infraestructura y así vamos haciendo los ajustes. **PREGUNTADO JUEZ:** De esas recomendaciones,

¿Hay registro documental? **CONTESTÓ:** Sí señora, hay unas actas que se levantan en campo sobre el recorrido donde vamos anotando punto a punto cuales son los hallazgos específicos que encontramos con el equipo de interventoría de la obra y con el equipo del contratista o con quien nos hace la solicitud para realizar la visita al corredor, en el 2020 hicimos 10 recorridos sobre la infraestructura y en este año

ya llevamos 3 recorridos. (...) **PREGUNTADO AMB:** Respecto al proceso que mencionó anteriormente de recomendaciones que hacen, quisiera que le explicara al despacho ¿Cómo le llevan el seguimiento a ese trámite? **CONTESTÓ:** Todo depende del avance del contratista, es decir por ejemplo hay corredores que ya los hemos visitado tres veces, en la primera hubo una serie de hallazgos muy numerosos y en la segunda ya disminuyeron y ya en el último recorrido ya son solo temas muy puntuales que hacían falta corregir de las modificaciones anteriores y pues nosotros no recepcionamos la señalización hasta que no estén ajustadas las recomendaciones.

Estas afirmaciones son también confirmadas en la declaración⁷⁸ del Jefe de Señalización de la Dirección de Tránsito YUBER CASTILLO DÍAZ, ingeniero civil y técnico en seguridad vial, vinculado a la entidad desde el año 2020, quien fue parte del equipo que realizó las visitas a los corredores y emite las recomendaciones.

Aporta la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, 14 actas de recomendación⁷⁹ que contienen la revisión y verificación del cumplimiento de la normativa para la señalización y seguridad vial sobre los corredores de la ciclo-infraestructura Nos. 1,2,4,5,6,9,10 y12. Se consignan múltiples recomendaciones sobre el estado o ausencia de taches, líneas de demarcación, entre otros. A las diligencias concurren los siguientes profesionales: jefe de señalización, especialista en tránsito, jefe y residente de obra, e inspector de interventoría, según se suscribe en cada acta.

2.2.3 Informe de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga del 11 de diciembre de 2018.

A través del testimonio del Ingeniero Iván Rodríguez⁸⁰, el Despacho tuvo conocimiento del documento presentado por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga en el año 2018. Fue aportado al expediente y corresponde a las consideraciones, observaciones y recomendaciones que hizo esa Dirección al estudio de movilidad y tipologías del proyecto de implementación de veinte nuevos

⁷⁸ Audiencia de pruebas. Link:

https://etbcsj-my.sharepoint.com/:v/g/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/EfngCuTxkvpDrO0VIOaouJUBK3r9qNVVbygiRKEPirzDyq?e=WN8zRk y link: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:v/g/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/Ef6odoLABL5PikI57lmM100B4LraVzRDK2-Xvdviki2KxQ?e=wwBsgv

⁷⁹ [33.ActasDireccionTransito.pdf](#)

⁸⁰ **PREGUNTADO PERSONERÍA:** ¿Tiene usted conocimiento si previo a la licitación pública para la construcción de la ciclo-infraestructura el Municipio ha debido presentar a la dirección de tránsito para revisión y aprobación, estudios técnicos sobre ingeniería de tránsito, señalización vial, prelación vial y semaforización a instalar en esas obras a licitar? **CONTESTÓ:** Hay que tener en cuenta que el plan estratégico de seguridad vial lo radicaba la organización, pero obviamente la dirección de tránsito de Bucaramanga si tuvo que haber participado en su momento como lo hace con cualquier obra de infraestructura en la ciudad en donde se verifica el tema de señalización, estuve revisando y hay un informe que presentó el Director del momento Germán Torres Prieto. , este era un oficio y el asunto dice: "Informe final consideraciones, observaciones y recomendaciones al estudio de movilidad y tipologías del proyecto implementación de 20 km de ciclo infraestructura para la ciudad de Bucaramanga" **PREGUNTADO:** ¿Qué fecha tiene ingeniero? **CONTESTÓ:** 11 de diciembre del 2018.

kilómetros de ciclo infraestructura para la ciudad de Bucaramanga⁸¹. Se concluyó en el oficio:

“1. Se deben analizar las zonas de influencia de los corredores viales que se van a intervenir, con el fin de plantear alternativas de desplazamiento que mitiguen el impacto que pueda generarse en la movilidad vial como por ejemplo los giros a la izquierda, entre otros.

2. Se debe efectuar una evaluación puntual de los conflictos viales (puntos críticos; movimientos, maniobras o giros vehiculares; velocidades; accidentalidad, etc.), como por ejemplo sobre el corredor vial de la Carrera 21, con el fin de establecer cuáles son las medidas a implementar para solucionarlos o minimizar su impacto en la movilidad, garantizando buenos niveles de prevención, seguridad y comodidad a los usuarios de las vías

3. Se debe analizar de manera muy detallada la presencia e interacción del transporte público colectivo (convencional y masivo) sobre los corredores viales de la ciclo infraestructura con los bici usuarios evaluando calzadas compartidas, maniobras de entrecruzamiento, riesgos de accidente, ubicación de paraderos de buses, frecuencias de rutas, tipo de vehículos según capacidad, presencia de peatones, etc, ajustando los inventarios de tales rutas a la realidad actual, de tal manera que se logre su integración de manera segura, cómoda y sostenible.

4. Se debe especificar cómo va a ser la incorporación de los biciusuarios en las intersecciones viales de los corredores determinados para la ciclo infraestructura, definiendo claramente las medidas de adecuación del espacio público para garantizar una accesibilidad segura, cómoda y eficiente sobre dichos puntos.

5. Se debe tener en cuenta la presencia de vehículos de carga y la realización de maniobras de cargue y descargue de mercancías, bienes, elementos y materiales en los establecimientos comerciales existentes sobre los distintos corredores viales de la ciclo-infraestructura, situación que amerita un análisis puntual para plantear las soluciones más adecuadas al respecto

6. Se debe realizar de manera cuidadosa y detallada la revisión y los ajustes a la señalización incluida en cada uno de los Doce (12) tramos viales diseñados, incluyendo la que se ha recomendado y la que adicionalmente se considere necesaria, dando cumplimiento a los lineamientos, consideraciones y especificaciones técnicas establecidas en el Manual de Señalización Vial

7. Se debe brindar un tratamiento especial al tema de la Glorieta de San Francisco y demás sectores o zonas de similares características, con el fin de determinar las soluciones que se van a proponer para facilitar la incorporación y salida hacia el interior de la misma desde las vías que confluyen en ella, partiendo desde lo existente, incluyendo los trazados de la ciclo infraestructura, e incorporando

⁸¹ [34.InformDireccionTransito2018.Resoluciones. .pdf](#)

aspectos tales como las travesías, los pasos peatonales, las rampas o vados, reductores de velocidad, etc... dada la presencia masiva de peatones y vehículos de carga pesada.

8. Es responsabilidad del equipo de ingeniería de los consultores y de los expertos responsables del proyecto, evaluar de manera puntual cada uno de los aspectos tratados para los Doce (12) corredores viales proyectados, sobre los cuales la DTB ha presentado las observaciones y recomendaciones resultantes del análisis conceptual efectuado al Estudio de Movilidad y Tipologías.”

2.2.4. El Oficio No. 70 del 21 de enero de 2019 de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga. Mediante de este, la entidad aprueba la viabilidad de estudio de movilidad y tipologías del proyecto de implementación de 20 kilómetros de ciclo-infraestructura, “el cual se encuentra encaminado a transformar la movilidad urbana para reducir la congestión y la contaminación mejorando la calidad de vida de los ciudadanos”.

2.3. La “Estrategia de La Bicicleta” como hecho metropolitano.

El Municipio de Bucaramanga, el Área Metropolitana de Bucaramanga y la ONU-HABITAT celebraron un convenio de cooperación internacional cuyo objeto fue “aunar esfuerzos para desarrollar la formulación de políticas ciclo-inclusivas para Bucaramanga: Estrategia de la Bicicleta como medio de transporte y diseño definitivo de los primeros 20 kilómetros de ciclo-infraestructura”. Con dicho acto surgió una política pública metropolitana y local encaminada a la promoción de la bicicleta como modo de transporte alternativo, la que fue declarada como “hecho metropolitano” en el Acuerdo Metropolitano No. 010 del 11 de diciembre de 2018.

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

La mencionada política pública fue plasmada en una cartilla o documento denominado “La bicicleta como medio de transporte. Estrategia 2019 - 2030 para Bucaramanga y su Área Metropolitana” elaborado en septiembre de 2018, del que se destaca lo siguiente:

-Advierte que “la preminencia de los carros y las motos en las vías condujo a la ciudad hacía la congestión, (...) la contaminación, la accidentalidad, el sedentarismo”, por lo que se hace necesario “Mejorar las condiciones para que la bicicleta se pueda usar de manera segura y equitativa, al mismo tiempo que se mejoran las condiciones urbanas para toda la comunidad de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta”.

-Propone entender la bicicleta, no como un elemento singular y aislado sino desde “la perspectiva ciclo-inclusiva” que “integra a la bicicleta como un componente más del transporte y la planificación urbana” lo cual demanda la construcción de una red de ciclo-infraestructura que permita “fomentar el uso de la bicicleta como medio de transporte cotidiano”.

-Menciona la estrategia que el componente “acceso a la bicicleta para todos” es parte del principio de participación y equidad, y consagra como hito la implementación de corredores con ciclo-infraestructura segura que satisfagan las necesidades de diversos usos y grupos poblacionales para el 2030. Para tal efecto, la estrategia propone como meta de implementación el desarrollo de un **Plan Maestro de la Bicicleta para el 2030**.⁸²

-Como acciones de planeación, se señala que, a efectos de definir una situación base de la movilidad ciclista de la ciudad, “se recopiló información geográfica, documental, estadísticas y observaciones en visitas técnicas. Además, se utilizaron los datos generados a través de la aplicación Biko, que muestran los patrones de movilidad de los ciclistas locales. Estos insumos fueron clave para la definición de una ciclorred que fuese coherente y adaptada a la realidad de las ciudades del área metropolitana.”

-Informa que la participación ciudadana se dio en diferentes escenarios, incluyendo consultas con la comunidad, a través de un sondeo virtual que tuvo la participación de más de 1.400 personas, talleres y entrevistas con actores clave involucrados directamente en la movilidad de la ciudad.

⁸² Se proyecta la eliminación de señales que prohíben la circulación de bicicletas en vías urbanas para el 2019 (con excepción de vías con velocidades mayores a los 50 km/h) y su sustitución por señales que fomenten el uso de la bicicleta para el 2030. Se aduce en la estrategia que el componente de planificación de la red ciclista tiene como hito para el 2019 la construcción de una red ciclista para la ciudad con un plan de implementación hasta el 2030, que se actualizará en el 2025 y con un nuevo plan para el 2050. Además, se proyecta que para el 2019 se implementará una red de 20 kilómetros de ciclo-infraestructura con al menos tres tipologías de diseño, que se expandirá a 100 kilómetros para el 2025, y a 200 kilómetros para el 2030.

-Menciona que, a partir del trabajo de investigación, **se elaboró una primera versión de la Estrategia que fue luego publicada en la web para retroalimentación de la comunidad**, en un formato menos técnico y más comprensible. Que recibió además retroalimentación de expertos internacionales, que suman años de experiencia en la promoción de la bicicleta y en el diseño de ciclo-infraestructuras. Se indica también que, a partir de los comentarios recibidos y analizados durante las diferentes actividades de consulta con actores, se reformuló considerablemente la matriz de principios.

-En cuanto a los diseños de las ciclorrutas, el documento indica que la red se ajustará a las características topográficas y contexto de la zona urbana para facilitar el uso de la bicicleta donde es necesario y posible⁸³.

-Las rutas propuestas, dice el documento, **“corresponden a los corredores de mayor demanda y conectan con los destinos de mayor importancia de la ciudad para garantizar su uso”**.

-También se aclara que las rutas fueron planeadas **para lograr mejoras en seguridad vial**, en la medida que no solo ofrecen ciclo-infraestructura donde antes no existía, sino que además habilitan alternativas a corredores viales peligrosos por donde actualmente transitan muchos ciclistas. Por ejemplo, la Carrera 33 ya tiene dos rutas alternativas, y el eje norte-sur, donde anteriormente la única ruta lógica era la Carrera 27, ahora tiene un eje alternativo por la Carrera 21 y otros ejemplos.

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

⁸³ Se señala que la estrategia contempló en el análisis diferentes tipologías, entre las cuales se encuentran infraestructura de uso exclusivo para la bicicleta como las ciclorrutas y las ciclobandas, en las que las primeras tienen separación física o dura, mientras que las bandas tienen elementos de separación no permanentes como elementos de señalización y pintura. A estas opciones se suman vías ciclo adaptadas con integración de tráfico y prelación para la bicicleta, como bandas o carriles ciclopreferentes o carriles bus-bici. Finalmente, las vías de tránsito calmado (Zonas 30) pueden ser consideradas parte de la red de vías ciclistas, siempre y cuando la cantidad y la velocidad de vehículos motorizados sea baja. La Estrategia señaló que para los primeros 20 kilómetros de ciclo-infraestructura era importante la priorización de los corredores considerando las condiciones de la malla vial existente y las barreras geográficas y de infraestructura existentes. Igualmente, se advierte que “el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) tiene una restricción importante, dado que prohíbe ciclorrutas en calzada por vías arterias primarias y secundarias, por tanto, estas vías no son opciones viables dentro de la planeación de la red y se debe habilitar la red por otras vías de la ciudad”. Con base en lo anterior, se concluye que “para esta primera red se definieron siete objetivos principales: (i) Priorizar corredores con mayor potencial de uso. (ii) Lograr mejoras en seguridad vial. (iii) Maximizar la cobertura. (iv) Hacer rutas lógicas y sin desvíos. (v) Planear una red completa e interconectada. (vi) Habilitar rutas por zonas atractivas. (vii) Proveer una estructura que posibilite adiciones futuras”. Se precisa que “La red se ubica exclusivamente en la meseta de Bucaramanga, debido a que es la zona de mayor actividad, demanda, y no tiene mayores pendientes topográficas. Para este primer horizonte se descartaron algunas conexiones al sur y norte de la ciudad por las limitaciones normativas que impiden establecer ciclorrutas por vías arterias principales y/o nueva infraestructura”.

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

-También alude a la necesidad de promover y educar a la ciudadanía en el uso y sensibilización de la bicicleta, para lo cual, se plantea la designación de medios digitales, radiales y eventos para promover el buen uso de la bicicleta. En el componente participación y control social, se incluye como hito, la creación de un plan de participación de la Estrategia. También se sugiere la realización de talleres participativos en diversas comunidades para que se rindan cuentas y se dé retroalimentación de la Estrategia, incluyendo una alta participación de mujeres, jóvenes y población vulnerable. También se propone: 1) crear acuerdos con gremios para promover condiciones que faciliten a los empleados llegar al trabajo en bicicleta, 2) implementar la campaña de sensibilización de la Ley 1811 de 2016 entre el sector público y privado, 3) Formular el premio de “Mejores negocios ciclo-amigos”, 4) Formular talleres para capacitar centros educativo sobre el programa “Al colegio en bici”, y 5) crear un catastro de los principales destinos naturales y deportivos y analizar sus condiciones de ciclo-inclusión.

2.4. El Plan de Manejo Ambiental ⁸⁴

Fue elaborado por la administración municipal de manera detallada, para cada corredor vial objeto de los contratos Nos. 161 y 162 de 2019, en el que se concluye que el impacto positivo del proyecto de ciclo-infraestructura, asociado al mejoramiento del transporte, la recuperación del espacio público y en general, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del sector y de toda el Área

⁸⁴ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-199190>

Metropolitana de Bucaramanga, es mayor a los impactos negativos, y que además, éstos últimos pueden mitigarse con las medidas que allí se señalan⁸⁵.

2.5 El Plan de Manejo de Tránsito General para el proyecto “Construcción de ciclo – infraestructura en el Municipio de Bucaramanga”.

Fue realizado por un contratista del Municipio de Bucaramanga en mayo de 2019⁸⁶, y aprobado por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga mediante acto administrativo “Oficio No. 471” del 23 de mayo de 2019⁸⁷, en el que se describen las acciones a realizar por los contratistas de la obra, para elaborar e implementar la ciclo-infraestructura y las acciones de control y regulación que debe adoptar la entidad territorial para mitigar los efectos en la movilidad y la seguridad vial de los peatones y vehículos, que el proyecto tendrá una vez inicien las obras.

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

Como puede observarse, el Plan de Manejo de Tránsito General no tiene por objeto desarrollar el POT, sino establecer los impactos de la obra relacionados con la movilidad y seguridad vial, y las medidas para mitigarlos⁸⁸.

En cumplimiento del plan, se expidió la Resolución No. 10 de 2020, por la cual se implementa el cambio de sentido vial de circulación sur-norte al tramo vial de la carrera 38 entre calles 32 y 33, con el fin de atender la contingencia vial generada

⁸⁵ Se señalan como conclusiones: “Los principales impactos negativos que generará el proyecto están asociados a la etapa de construcción, donde se ejercerá un impacto significativo sobre el componente atmosférico, reflejado de manera directa por el aumento de las concentraciones de material particulado proveniente de las demoliciones, excavaciones, rellenos y manejo de agregados minerales y de manera indirecta por el incremento de los niveles de presión sonora y concentración de gases originados por la congestión vehicular al restringirse las condiciones de circulación. Estos impactos son de duración temporal y pueden ser mitigados a través de las medidas de manejo establecidas en el Plan de Manejo Ambiental. Los impactos socioeconómicos están dados por la interrupción de las actividades cotidianas, esto puede mitigarse a través de la formulación de programas de información ciudadana, que permitan a la comunidad estar enterada del proyecto y participar del mismo, igualmente se deben poner en conocimiento los planes de contingencia y las medidas de mitigación de los impactos negativos. Para disminuir la afectación en el desarrollo normal de las actividades se deben planear correctamente las actividades de construcción (el tiempo máximo en el cual se deben llevar a cabo las actividades de construcción frente a cada predio es de 7 días). En general, el impacto neto del proyecto es positivo, y los impactos negativos como manejo de tráfico, interferencia e incomodidad a la comunidad son transitorios (sólo se presentarán durante la etapa de construcción) y serán mitigados a través del desarrollo de los diferentes programas que forman parte del PMA. Finalmente es importante recalcar que el impacto positivo del proyecto en la comunidad está asociado al mejoramiento del transporte, la recuperación del espacio público y en general al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del sector y de toda el Área Metropolitana de Bucaramanga”

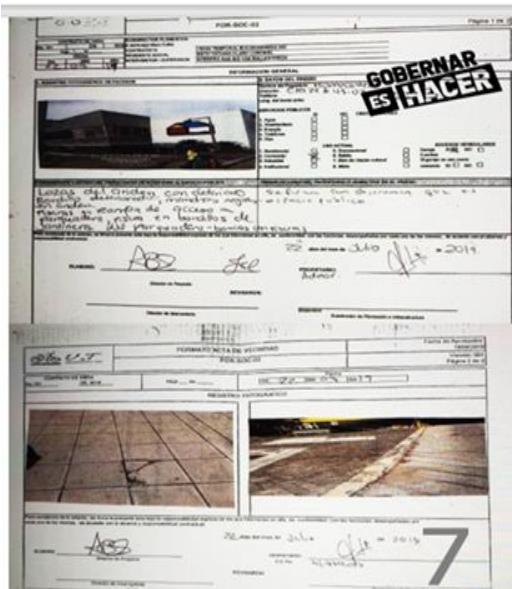
⁸⁶ Ing. Giovanni Enrique Melo Zapata.

⁸⁷ Se tiene este documento por acto administrativo, pues de su contenido no se infiere la existencia de resolución en la que se haya aprobado el plan.

⁸⁸ A modo de ejemplo, a folios 59 se lee: “Conflicto de movilidad del Municipio. El nivel de congestión vehicular es el principal problema percibido por los ciudadanos de la ciudad de Bucaramanga. Esto se debe a la alta concentración de flujos radiales de los municipios del AMB hacia Bucaramanga en las horas de la mañana y en sentido inverso en las tardes, y a la limitada oferta vial para atenderlos. Esta situación ha venido agravándose con el tiempo, pues los crecimientos de población se han concentrado principalmente en los municipios de Girón y Piedecuesta y los sitios de generación de empleo se mantienen en Bucaramanga. Igualmente, hay que sumarle a ello las altísimas tasas de motorización de la última década, y destacar en ellas la participación de las motos. Otro aspecto importante son las zonas Centro, Cabecera, Ciudadela Real de Minas, San Francisco y La Concordia, que absorben cerca del 40%”.

-Actas de socialización: sendas actas de socialización en las que consta que 2.440 personas residentes en los sectores que se verán impactados con el proyecto de ciclo-infraestructura, fueron informadas sobre el mismo:

-Actas de vecindad: durante el curso procesal el Municipio de Bucaramanga realizó una serie de ajustes al proyecto de la ciclo-infraestructura y para el efecto levantó actas de vecindad para lograr la participación de la comunidad y verificar el estado actual de las construcciones vecinas, facilitando la resolución de los conflictos por los eventuales daños ocasionados por la ejecución del proyecto. Con esta labor de socialización, se pudo rectificar cuáles eran los predios con accesos a parqueaderos que obligan la interrupción del elemento segregado de la ciclorruta por cambios de usos del suelo desde su etapa de diseño y construcción, como se muestra a modo de ejemplo en la siguiente imagen:



De lo anterior, se puede extraer que la socialización del proyecto de ciclo-infraestructura con la comunidad a impactar se hizo a partir de abril de 2019, esto es, con posterioridad a la apertura de la licitación pública para la contratación de la obra, que lo fue el 15 de febrero de 2019, luego es cierto que tal socialización no tuvo como efecto la participación de la comunidad en la etapa de planeación de los contratos estatales, sin embargo, este hecho per se no implica la vulneración de los derechos al desarrollo ordenado del territorio y a la participación ciudadana, pues, como se dijo en apartes precedentes, la concertación, consulta y demás herramientas de participación ciudadana previstas en los artículos 22 a 25 de la Ley 388 de 1997 operan en las etapas de planeación urbanística allí señaladas, no en

las actividades de planeación de las obras de urbanismo autorizadas u ordenadas en el POT.

En consecuencia, frente a este punto, los reparos efectuados en la demanda no están llamados a prosperar.

2.7 Los estudios previos de los contratos⁹⁰.

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

“La movilidad urbana se ha convertido en una problemática recurrente dentro del contexto urbano de la ciudad de Bucaramanga, esta situación se ve reflejada no solo en la congestión y la deficiencia en la conexión de los espacios urbanos, sino también en una serie de impactos ambientales y sociales que son producidos en gran parte por los vehículos motorizados, los cuales tienen a su vez una negativa repercusión en el desarrollo urbano de la ciudad. En consecuencia, se llega a la configurada situación de ciudades diseñadas favoreciendo el espacio público urbano para el desplazamiento del parque automotor privado, dejando relegado al principal actor de la movilidad en la ciudad: el peatón, y con ello a los modos alternativos de movilidad lenta o no motorizados, como lo son el uso de la bicicleta y los viajes a pie. El panorama actual del municipio de Bucaramanga refleja una alta inseguridad vial para el tránsito de bici-usuarios, debido a que carece de una red de infraestructura apropiada para la circulación en medios alternativos de transporte, es por esto que dentro de las metas del plan de desarrollo municipal 2016-2019 GOBIERNO DE LOS CIUDADANOS Y LAS CUIDADANAS se encuentra proyectado 20 km de CICLORUTA (...) La necesidad de una red de ciclo-infraestructura es especialmente apremiante en una ciudad como Bucaramanga en donde el uso de los carros y las motos ha venido creciendo de manera sistemática durante los últimos años. Por ejemplo, según estadísticas de la Dirección de Tránsito, el número de motos en el Área Metropolitana de Bucaramanga se multiplicó por más de 5 en la última década, pasando de 60 mil motos en 2015 a 360 mil motos en 2016. Además de lo anterior, de acuerdo al estudio del Programa Bucaramanga Cómo Vamos, en los últimos años ha caído el porcentaje de ciudadanos que caminan o montan en bici para ir al trabajo o a estudiar (sólo 6% en 2016 contra 15% en 2015)(...).

⁹⁰Expediente digital: Cuaderno principal No. 1: 44.1 Folio 1300 (17 de octubre de 2019) cd anexos estudios movilidad

El Municipio de Bucaramanga, queriendo solucionar los problemas presentados anteriormente, y en virtud que aún no cuenta con una red de ciclo-infraestructura que respalde el fomento de los medios de transporte no motorizados y consolide en particular a la bicicleta como una alternativa de movilidad segura y efectiva, suscribió CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL # 341 del 2017 con ONU HÁBITAT que tiene por objeto "AUNAR ESFUERZOS EN LA FORMULACIÓN DE POLITICAS CICLO – INCLUSIVAS PARA BUCARAMANGA EN EL MARCO DEL PROYECTO "ESTRATEGIA DE LA BICICLETA COMO MEDIO DE TRANSPORTE Y DISEÑO DE 20 KILOMETROS DE CICLO- INFRAESTRUCTURA" del cual se generaron los siguientes componentes: Formulación de estrategia de la bicicleta como medio de transporte y el desarrollo de los diseños definitivos de 20 km de ciclo-infraestructura, permitiendo que desde el 2017 Bucaramanga se ajuste a La Nueva Agenda Urbana, adoptada por las Naciones Unidas, incluyendo a Colombia; el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018; el Plan de Acción Sectorial de Mitigación (sector Transporte) de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono ECDBC; el Plan de Ordenamiento Territorial 2014 – 2027; y el Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019, todos en sus diversas escalas, consideran la importancia de avanzar en la generación de ciclo-infraestructura y medidas para los usuarios de la bicicleta para propiciar un desarrollo urbano sostenible.

Además, los Estudios Previos contemplan un análisis detallado de impacto en la movilidad de la ciudad respecto de cada uno de los corredores viales de las ciclorrutas a contratar, se analizan las condiciones y características de la zona de influencia de manera detallada para cada corredor (sentido vial, trayectos, vías colindantes y con las cuales conectan, volumen vehicular, uso del suelo: residencial, comercial, escolar, recreativo, etc.), se hace estudio de flujo vehicular, para determinar el patrón de comportamiento de viaje, porcentaje de vehículos que circulan, variabilidad del flujo vehicular, composición vehicular, análisis de movimientos peatonales, análisis de variabilidad del flujo peatonal, características y estado de las vías, y un análisis de vías aledañas al área de influencia, incluyendo, colas, demoras, velocidades, relación Volumen/Capacidad, entre otras variables que permiten determinar los impactos en la movilidad debido a la implementación de cada corredor.

2.8 Verificación de la validez técnica de los estudios efectuados en la etapa preliminar con fundamento en el dictamen pericial rendido por profesionales expertos de la Universidad Industrial de Santander.

Se allegó dentro del expediente el dictamen pericial denominado “Análisis general al sistema general de ciclo-infraestructura de Bucaramanga y respuesta al oficio no. 509-2019-00059-00 del 01 de noviembre de 2019”⁹¹, realizado por los profesionales: Luis David Arévalo Durán, Ingeniero Civil, Especialista en Ingeniería de Tránsito y Transporte y Yerly Fabian Martínez Estupiñán, Ingeniero Civil, Ms.C en Ingeniería Civil, Phd (c) en Ingeniería de Transporte y Logística, docentes adscritos y designados para esta labor por la Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad Industrial de Santander.

Para efectos de rendir la prueba pericial, los peritos acompañaron durante los días 21, 22 y 23 de octubre de 2019 la inspección judicial que programó este Despacho en cada uno de los corredores de la cual se dejó registro fotográfico y video⁹². Adicionalmente contaron con los documentos aportados por el Municipio de Bucaramanga de los diseños de la ciclo-infraestructura y el Plan de Manejo de Tránsito y Ambiental del Municipio de Bucaramanga y demás estudios que sirvieron de base para la formulación e implementación del proyecto. De este modo destaca el Despacho los siguientes aspectos del informe rendido:

1. Conclusiones sobre los estudios técnicos para la obra: “En cuanto a este aspecto el diagnóstico y revisión preliminar de los estudios planteados por los diseñadores del proyecto de ciclorrutas, muestra que el sistema tiene como propósito posicionar las ciclorrutas como medios de transporte cotidiano para los ciudadanos de Bucaramanga y no solo con fines recreativos para lo cual este peritaje no tiene objeción alguna”.

2. A pesar de la conformidad con los estudios técnicos, es materia de ese peritaje el análisis de anchos, capacidad y segregación dadas las limitaciones de las vías por donde se trazó el alineamiento de las ciclorrutas. Este se hizo con apoyo del estudio de aforos vehiculares y registro de velocidades de circulación, que arrojó varias recomendaciones sobre cada uno de los corredores. Dicen los peritos:

“El proyecto de las ciclorrutas, aunque cumple en términos de capacidad, especificaciones técnicas y de los requisitos básicos de las ciclorrutas (atractividad, coherencia, comodidad, directividad, seguridad), tiene falencias frente al tráfico vehicular presente y a la capacidad vial tan limitada de la ciudad de Bucaramanga.

⁹¹ Cuaderno principal No. 2 [02DictamenPericialUIS.pdf](#) y [03DictamenPericialUIS.pdf](#)

⁹² Expediente digital Cuaderno principal 1: Carpeta InspeccionJudicial.

Por eso se recomienda atender las necesidades expuestas y revisar las sugerencias dadas en este documento”.

Este insumo fue determinante para los ajustes que hizo el Municipio de Bucaramanga a la obra durante el curso del presente proceso.

De acuerdo con todo el anterior análisis sobre la obra de ciclo-infraestructura contratada por el Municipio de Bucaramanga el Despacho hace una **primera conclusión** determinante para la resolución del presente asunto. La obra de ciclo-infraestructura objeto de los contratos estatales Nos. 161 y 162 de 2019 celebrados por el Municipio de Bucaramanga, busca la satisfacción de fines constitucionalmente legítimos, relacionados con la movilidad y desarrollo urbano sostenible de la ciudad, la protección del medio ambiente y la seguridad y comodidad de los biciusuarios; y fue ampliamente planeada y socializada en el marco de la política pública metropolitana denominada “Estrategia de La Bicicleta”, bajo criterios técnicos, de conveniencia y de oportunidad, que en esta etapa preliminar se muestran como objetivos.

3.Violaciones al derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio consagrado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 por infracciones al POTB.

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

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

De acuerdo con los documentos que hacen parte de la licitación pública SI-LP-003-2019⁹³, el Municipio de Bucaramanga licitó y contrató la construcción de 17

⁹³ Folios 32 a 41 del expediente.

kilómetros de ciclo-infraestructura en el Municipio de Bucaramanga en 9 corredores de intervención, que no corresponden a los enlistados en el artículo 131 de POT, a saber:

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

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

No obstante, al revisar el Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga 2010-2030, se observa que éste contempla una serie de corredores viales para ciclorrutas que no corresponden a los que implementó la administración municipal a través de la obra contratada⁹⁴, con la particularidad de que en dicho plan se sugiere la formulación de un Plan Maestro de Ciclorrutas para implementar el programa “Movilidad en bicicletas”, veamos:

“4.12. Programa 12: Movilidad en bicicletas.

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

- **Formulación del plan maestro de ciclorrutas del área urbana de Bucaramanga.**

⁹⁴ Lógicamente no podría ser de otro modo, porque le Plan Maestro fue adoptado en el año 2010 y las ciclorrutas contratadas por el municipio fueron diseñadas en el marco de la política pública Estrategia de la Bicicleta, en septiembre de 2018.

- Implementación de la red de ciclorrutas estudiantiles. (sector Real de Minas, sector UIS, y sector Provenza)⁹⁵.
- Implementación de la red de ciclorrutas para la conectividad.
- Implementación de la red de ciclorrutas recreativas.

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

Es importante precisar que, en virtud de la jerarquía normativa y fuerza vinculante del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, ninguno de los documentos o actos administrativos que sirvieron al municipio para la planeación y posterior contratación de las ciclorrutas, por muy técnicos que sean, pueden sustituir los mencionados instrumentos de planeamiento urbanístico, ni tampoco la autoridad metropolitana, a través de un hecho metropolitano, puede pretender arrogarse las competencias constitucionales y legales que le corresponden al alcalde en materia de ordenamiento territorial, en particular, las relacionadas con la expedición de planes maestros para el desarrollo del POT de la ciudad. Los compromisos que adquiere un municipio en el marco de una política acordada con los demás municipios que conforman su área metropolitana, desde luego, son vinculantes, pero por sí mismos no connotan un cambio normativo en ámbitos que desbordan su competencia, ni pueden convertirse en razón suficiente para obviar los

⁹⁵ La red de ciclorrutas que se propone está conformada por una serie de anillos perimetrales que parten del eje ambiental de la quebrada La Iglesia y conecta el oriente de la ciudad, sector de la plaza Guarín, con el sector de la Villa Olímpica y la UIS. A partir de este sector, se plantea una directa conexión con el occidente de la ciudad a partir de la calle 9, y, a su vez, con el centro administrativo municipal a través del eje de la carrera 11.

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

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

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

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

Metas:

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

procedimientos administrativos previstos para modificar el ordenamiento jurídico local.

3.2 Violación de parámetros sobre diseño, medidas y ubicación de ciclorrutas y carriles fijados en el POTB. Análisis de las recomendaciones del dictamen pericial como garantía de la seguridad vial de los actores viales.

Para este estudio, el Despacho realizará el análisis de cada corredor de la ciclo-infraestructura, abordando los siguientes aspectos:

- i) Las especificaciones de diseño, medidas y ubicación de las ciclorrutas contratadas por el municipio, algunas de las cuales violan los parámetros mínimos señalados en el POTB. Sirven de base a este análisis, los Estudios Previos de la licitación⁹⁶ y el Plan de Manejo de Tránsito General para el proyecto “Construcción de ciclo – infraestructura en el Municipio de Bucaramanga”.
- ii) Las recomendaciones técnicas de los peritos a partir del criterio de seguridad vial. Se estudia el dictamen pericial denominado “Análisis general al sistema general de ciclo-infraestructura de Bucaramanga y respuesta al oficio no. 509-2019-00059-00del 01 de noviembre de 2019”.
- iii) Las modificaciones efectuadas por la administración municipal que recoge las recomendaciones. Contenida en el documento BGA y la declaración rendida por el arquitecto IVAN JOSE VARGAS CARDENAS Secretario de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga.
- iv) Las repuestas a las inquietudes que sobre la obra planteó la comunidad en el curso procesal (declaraciones, escritos de coadyuvancia, pesquisas durante los días de inspección judicial)

Con base en lo anterior, el Despacho pasa a identificar cada uno de los corredores donde fue implementada la cicloinfraestructura, analizando su ajuste o no al POTB, las recomendaciones técnicas de los peritos, así como los ajustes que en virtud de dichas recomendaciones se hicieron durante el curso del presente proceso. Por su relevancia para la resolución del caso, frente a algunos corredores se hace un análisis sobre los impactos del proyecto en la comunidad.

CORREDOR 1: CALLE 9 ENTRE CARRERAS 15 Y 27

⁹⁶ Página oficial del SECOP <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-199190>

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



Tipología: corredor 1

Ruta: Calle 9 desde la carrera 15 hasta la 27.

Este corredor de ciclorruta se encuentra ubicado en una vía local del nivel 1 (habilitada por el POT según art. 106, literal a) y respeta el ancho mínimo del carril y la ciclorruta (1.60 mts y 3.50 mts).

Violación del POTB

Frente a este corredor, el Despacho encuentra que la administración municipal **incurre en violación al POT**, en cuanto a la ubicación y sentido de la cicloinfraestructura, porque se diseña sobre el lado izquierdo de la calzada y con flujo en contra del sentido vehicular.

Recomendaciones del dictamen pericial

Según el dictamen, la configuración de la ciclorruta bidireccional de este corredor y dada la alta presencia de peatones caminando por la calle 9 hace necesario un análisis más detallado de la posibilidad de la implementación de medidas de tráfico calmado, medidas que permitan reducir la velocidad de los vehículos y motocicletas y que favorezcan el desplazamiento seguro de peatones y bici-usuarios. Las medidas de tráfico calmado que se recomiendan estudiar para este corredor son:

-Zonas 30: Se trata de señalización horizontal que se marca en el piso y también vertical para restringir la velocidad de los vehículos. Están demarcadas de color rojo con la señal reglamentaria de 30 kilómetros por hora, que es el límite máximo para ese tramo.

-Reductores de Velocidad.

-Cambios en la textura del pavimento (pintura o uso de adoquines)

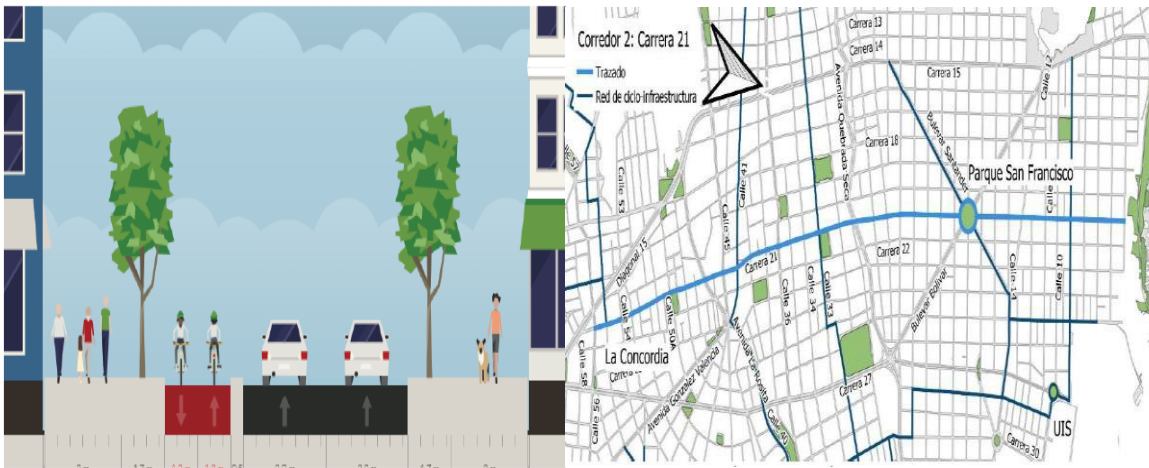
-Al ser la Calle 9 un corredor donde circulan rutas de transporte público complementario (diferentes a las del sistema de transporte masivo Metrolínea) es necesario revisar con la autoridad competente (Área Metropolitana de Bucaramanga) y señalizar (incluyendo también señalización horizontal y vertical) de manera adecuada los paraderos de buses. De esta forma se busca evitar que los usuarios esperen y/o pidan la parada en cualquier sitio y evitar que los conductores de bus se detengan a dejar y recoger pasajeros en cualquier sitio, situación que compromete no solo la seguridad de los biciusuarios, sino de peatones y los mismos usuarios del transporte público y conductores de automóviles y motos. Revisar ubicación de paraderos.

Ajustes al proyecto de cicloinfraestructura durante el curso del proceso.

Los accionados acogieron las recomendaciones, efectuando demarcación de señalización horizontal existente y proyectada de zona 30; reductores de velocidad por instalación de bandas sonoras en el sector de la Calle 9 con carrera 27 y cambios en la textura del pavimento (demarcación en pintura azul).

CORREDOR 2: CARRERA 21 ENTRE CALLES 5 Y 56.

Se ubica en la Carrera 21 desde la Calle 55 hasta la Calle 5, incluyendo la Glorieta San Francisco. Tipología y ubicación: unidireccional en algunos tramos y una bidireccional en otros; ambos al lado izquierdo de la calzada.



Tipología corredor 2

Ruta: carrera 21 desde la calle 5ª hasta la calle 55 – incluido bulevar.

Este corredor de ciclorruta se encuentra ubicado en una vía arteria terciaria (habilitada en el POT, según artículo 105.15), y respeta el ancho de una ciclorruta de doble sentido y de las calzadas de dos carriles (2.60 mts. y 2.30 mts. c/u).

Violaciones al POT.

Se vulnera el POTB, en cuanto a tipología, ubicación y sentido, porque se diseña en algunos tramos en forma bidireccional, sobre el lado izquierdo de la calzada y con flujo en contra del sentido vehicular. En los tramos donde es unidireccional, no se determina cuál es el ancho de la ciclorruta, cuyo mínimo permitido para ciclorruta unidireccional es de 1.60 mts.

Recomendaciones del dictamen pericial.

Según el dictamen, en términos generales el diseño de la ciclorruta bidireccional es adecuada ya que en todo el recorrido el biciusuario está protegido debido a la segregación dura que lo separa de los carriles vehiculares. Con relación a las condiciones del flujo vehicular este eje vial contaría solo con dos carriles de circulación, lo cual es una reducción de capacidad vial importante (pasar de 3 a 2 carriles) de 3.20 mts de ancho en promedio. Se recomienda revisar:

-El ancho del separador de la ciclorruta entre la Calle 56 hasta llegar a la Glorieta de San Francisco y en lo posible mantener un ancho uniforme (opcionalmente 0.50 mts. a lo largo del corredor) ya que en unos sectores se tienen anchos de separador que llegan hasta los 2 mts. El ancho actual limita las maniobras de adelanto, sobre todo en casos de emergencias o vehículos de servicio de aseo, ambulancia o el particular que requieran hacer paradas temporales generando embotellamientos inmediatos, igual situación se evidenciaba en el momento de salida o entrada a

parqueaderos, generaba embotellamiento porque debía ocupar los dos carriles, entre tanto.

-La alternativa de disminuir el ancho del separador pero que el corredor esté pintado en su totalidad de tal forma que sea mucho más visible para los conductores. Segregación mixta mediante bolardos reflectantes y bordillos a modo de ejemplo como una posible opción para usar un separador de menor tamaño que brinde la segregación y seguridad necesaria. En este tipo de segregación hay que tener en cuenta los accesos a parqueaderos y establecimientos comerciales presentes en el corredor para que no se obstaculice el ingreso a ellos.

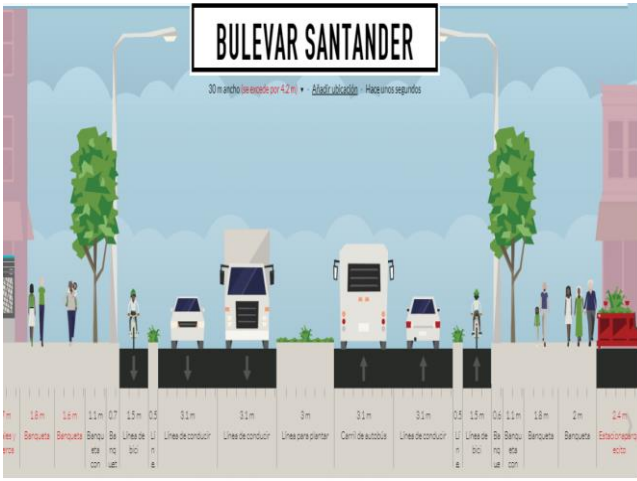
-Hacer una clara señalización tanto horizontal y vertical de los paraderos de transporte público, teniendo en cuenta la norma respectiva para este trabajo y las consideraciones que haga la autoridad metropolitana, el Municipio y el Sistema de Transporte Masivo Metrolínea.

Ajustes al proyecto de cicloinfraestructura durante el curso del proceso.

Se encontraron anchos de segregación de hasta 2 mts y se unificaron a 0,90 disponiendo anchos para dos carriles y garantizando la seguridad de los ciclistas que transitan en ambos sentidos. Se efectuó demarcación en pintura amarilla de la segregación para mejorar su visibilidad. Dice el arquitecto del municipio en su declaración que se ubicó señalización vertical y horizontal en la parada de buses. Sobre los cambios en la forma de segregación expresó: “yo quiero ser enfático, donde pudimos cambiarla se cambió, donde el análisis lo permitió, lo hicimos. Se mantuvo la segregación dura por temas de seguridad, (...) va a sentir una sensación de seguridad que no la tiene con la segregación blanda”

CORREDOR 4: BULEVAR SANTANDER ENTRE CARRERAS 15 Y 28.

El Corredor 4 se encuentra ubicado en la Comuna San Francisco, concretamente, en el Bulevar Santander y la Calle 14 entre Carreras 15 y 28. Tipología y ubicación: una ciclorruta unidireccional por cada calzada, en el mismo sentido de los vehículos.



Tipología corredora 4.



Sector glorieta "Parque o Boulevard San Francisco"



Este corredor de ciclorruta se encuentra ubicado en una vía arteria terciaria (habilitada en el POT, según artículo 105.15), y cumple con las especificaciones del POTB en cuando a tipología, ubicación y sentido, en tanto que se trata de una ciclorruta unidireccional por cada calzada, ubicada a mano derecha en el mismo sentido vehicular.

Violación al POT

Se viola el POTB porque se diseñan las ciclorrutas con un ancho de 1.50, cuando la medida mínima es de 1.60 mts.

Recomendaciones del dictamen pericial.

Según el dictamen, este diseño se desarrolla sobre una vía doble calzada lo cual favorece su operación y la seguridad de los biciusuarios al tener ciclorrutas unidireccionales en el mismo sentido de circulación del flujo vehicular. Aprovechando el amplio espacio vial que existe en este corredor a la altura del cruce entre el Bulevar Santander, la Carrera 17 y la Calle 21 se presenta un buen ejemplo de señalización adecuada para los paraderos de buses. El Bulevar no es una vía vertical ni horizontal, sino que atraviesa de forma inclinada la malla vial de la ciudad

lo cual genera puntos de cruce simultáneos entre calles y carreras generando nodos⁹⁷ conflictivos. Por lo tanto, se recomienda:

-Los nodos deben ser señalizados de manera adecuada para favorecer la seguridad de los bici-usuarios, ya que son uno de los actores viales más vulnerables en ese tipo de cruces.

-En la intersección de la Carrera 25 con Calle 14 donde el Bulevar Santander termina y también la ciclorruta segregada, continúa en flujo mixto con los vehículos. Es necesario la señalización adecuada que indique con anticipación al bici-usuario y al conductor dicho cambio para que el ingreso del bici-usuario al flujo vehicular lo haga de forma segura.

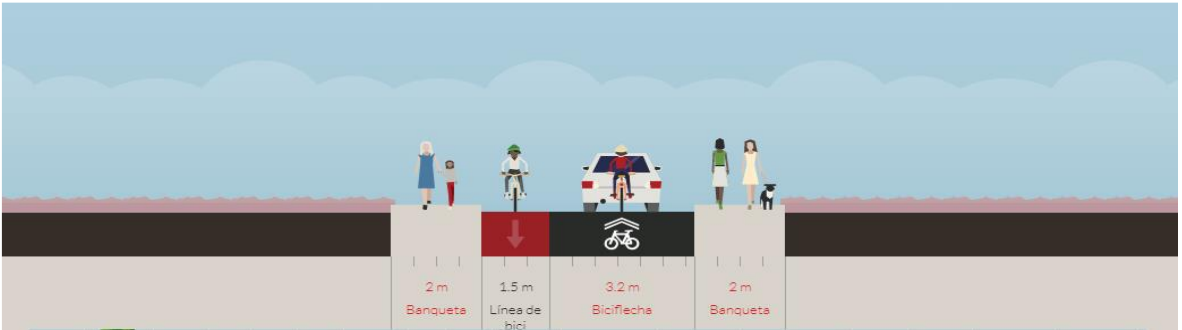
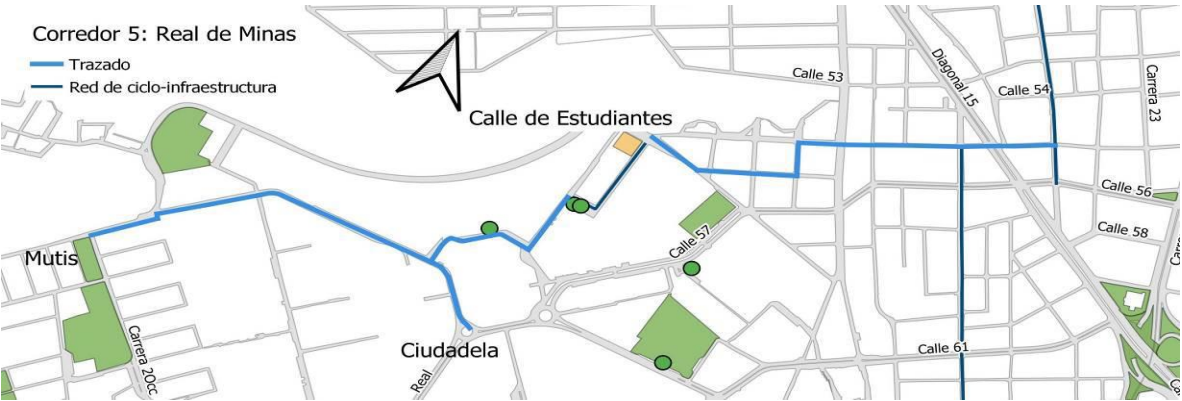
Ajustes.

Implementación de señalización vertical para alertar al ciclista del fin de ciclorruta, demarcación parada de bus y construcción de pompeyanos para la accesibilidad del peatón.

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

Se ubica principalmente en el sector de Real de Minas, con conexiones a los Barrios El Mutis y La Concordia. Su punto de inicio desde el oriente es en la Carrera 21 con Calle 55, donde conecta con el Corredor 2, por la Calle 55 baja hacia el occidente, cruzando la Diagonal 15 y conectando con el Corredor 11 en la Carrera 17C en la Carrera 16 hace una vuelta hacia la Calle 55a, por donde sigue hasta la Diagonal 14 para conectar con la Calle de los Estudiantes. Al otro lado de esta calle compartida sigue por la Calle 59 hacia el occidente. Por la Avenida Samanes se implementa ciclo-infraestructura desde la Calle 61 hasta la Carrera 3, donde sigue por la Calle 55 hacia la comuna Mutis, cruzando la Carrera 2W y tomando la Carrera 3W hacia la Calle 56 para completa la conectividad en esta zona. Se implementan diferentes tipologías dependiendo el ancho de la malla vial a la fecha: banda ciclopreferente y carril ciclopreferente, ciclobanda bidireccional, carriles ciclopreferentes y ciclorrutas unidireccionales y bidireccionales. Las ciclorrutas se diseñaron así, según ilustraciones que reposan en la página oficial del Municipio de Bucaramanga:

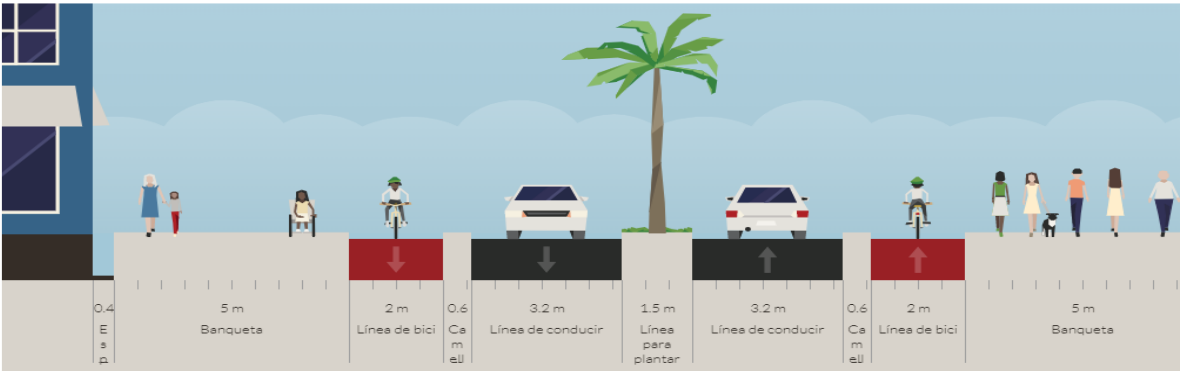
⁹⁷ Puntos de intersección vial.



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

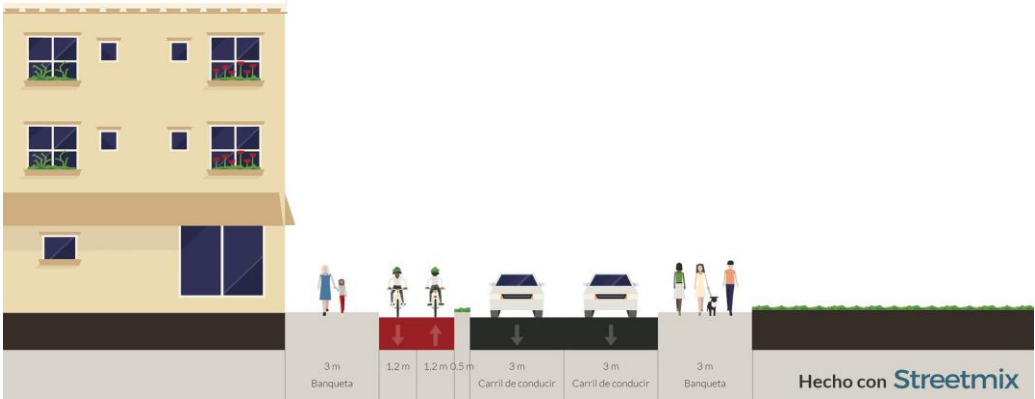


* Calle 55 entre carreras 3W y 2W. Ciclobanda bidireccional de 3 metros de ancho (1.5 metros cada carril), con separación de 0.5 metros y ancho de calzada de 3.4 metros.



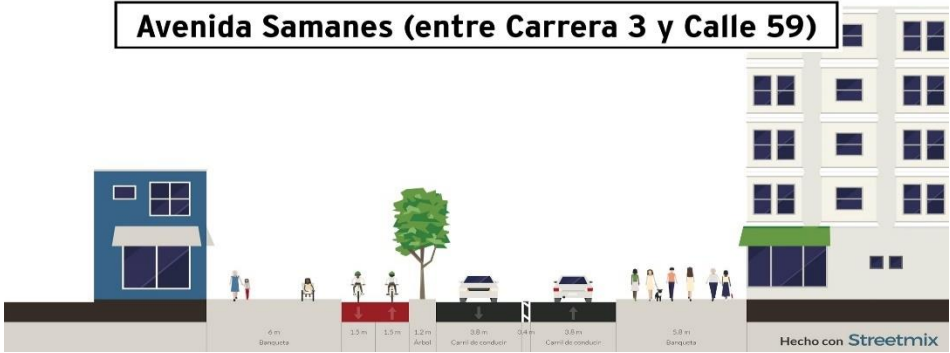
* Av. Samanes entre calles 59 y 61. Ciclorrutas unidireccionales en cada sentido vial, ancho de 2 metros con separador de 0.6 metros y calzada vehicular con un carril de 3.2 metros.
Calle 55 entre Carreras 2W-1w: Ciclorruta bidireccional en el costado sur de la vía. Se habilitan dos carriles mixtos.

Calle 55 (entre Carreras 2W y 1W)



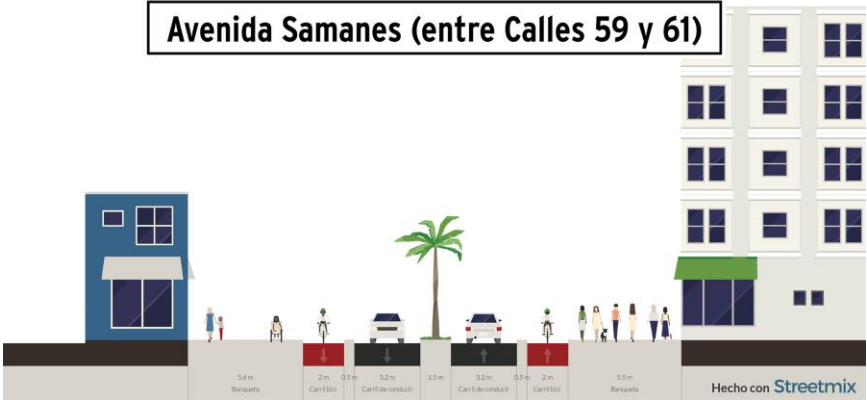
Av. Samanes entre Carrera 3 y Calle 59:
Para este tramo se propuso una ciclorruta bidireccional en el costado sur, reduciendo la cantidad de carriles mixtos a uno en cada sentido:

Avenida Samanes (entre Carrera 3 y Calle 59)



Av. Samanes entre Calle 59 y 61:
Serán ciclorrutas unidireccionales en ambos costados de la vía, reduciendo la cantidad de carriles mixtos en cada calzada a uno:

Avenida Samanes (entre Calles 59 y 61)



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

Calle 59 (Calle de Estudiantes)



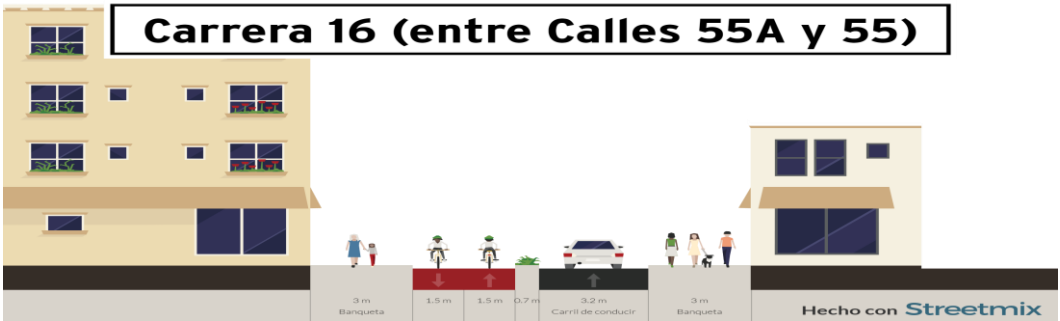
Calle 55 A entre Diagonal 14 y Carrera 16
Para este tramo se propone una ciclorruta bidireccional en el costado norte de la vía. Se reduce la cantidad de carriles mixtos a uno:

Calle 55A (entre Dg 14 y Kr 16)



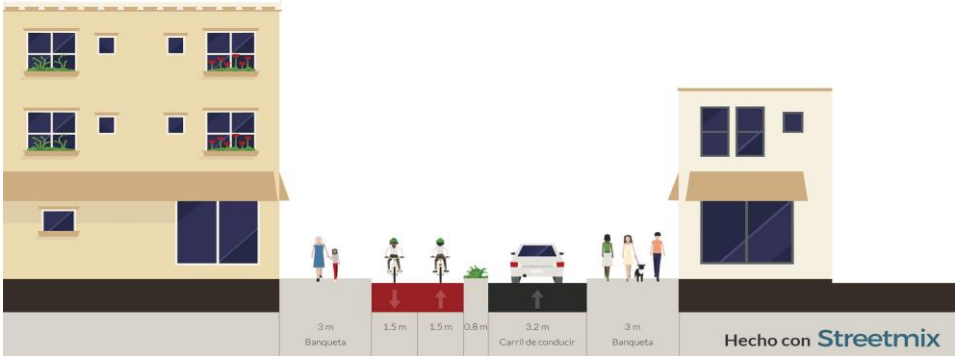
Carrera 16 entre Calle 55A y Calle 55
Se hará una ciclorruta bidireccional en el costado occidental de la vía. Se reduce la cantidad de carriles mixtos a uno:

Carrera 16 (entre Calles 55A y 55)

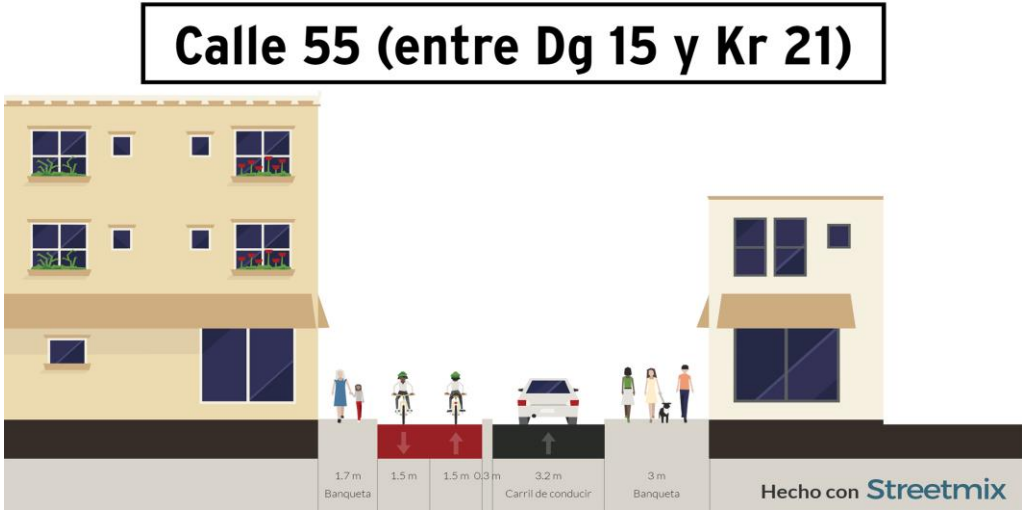


Calle 55 entre Carrera 16 y Diagonal 15. Será una ciclorruta bidireccional en el costado norte de la vía. Se reduce la cantidad de carriles mixtos a uno:

Calle 55 (entre Carrera 16 y Dg 15)



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



Todas las ciclorrutas implementadas en el Corredor 5 están ubicadas en vías locales Nivel 1 y Nivel 2 (habilitadas según Artículo 106 POTB, literal a, numeral 49 y literal b).

Violación al POT.

Con la obra se viola el POT porque: **i)** En la Calle 55 entre Carreras 3W-2W, se implementa ciclorruta bidireccional y al lado izquierdo de la calzada. El mínimo de calzada debe ser de 3.20 mts. y se diseñan de 3.00. El ancho mínimo de la ciclorruta (al ser bidireccional) debe ser de 2.60 mts, y se diseña de 2.40 mts; **ii)** En la Av. Samanes entre Carrera 3 y Calle 59: cumple con las medidas mínimas, pero se diseña una ciclorruta bidireccional. Además, el sentido de la que se encuentra contigua a la calzada es contrario al sentido vehicular; **iii)** En la Av. Samanes entre Calle 59 y 61, la ciclorruta implica la reducción a un carril único y éste mide 3.20 metros, cuando el POT ordena que sea de 3.50 mts.; **iv)** En la Calle 59 entre Conjunto Residencial San Marcos y Calle de los Estudiantes: se diseña una ciclorruta a mano izquierda y en el sentido contrario al sentido vehicular; **v)** En Calle 55ª entre Diagonal 14 y Carrera 16: se diseña ciclorruta bidireccional. El sentido de la ciclorruta que está contigua a la calzada es contrario al sentido vehicular. Además, la ciclorruta implica la reducción a un carril único y éste mide 3.20 metros, cuando el POT ordena que sea de 3.50 mts; **vi)** En la Carrera 16 entre Calle 55A y Calle 55: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda del carril, contrario a lo dispuesto en el POT. Además, la vía se reduce a un solo carril para vehículos y se diseña de 3.20 mts., cuando el POT dispone un ancho mínimo de 3.50; **vii)** En la Calle 55 entre Carrera 16 y Diagonal 15: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda del carril, contrario a lo dispuesto en el POT. Además, la vía se reduce a un solo carril para vehículos y se diseña de 3.20 mts., cuando el POT dispone un

ancho mínimo de 3.50 mts.; y **viii)** En la Calle 55 entre Diagonal 15 y Carrera 21: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda del carril, contrario a lo señalado en la norma local. Además, la vía se reduce a un solo carril para vehículos y se diseña de 3.20 mts., cuando el POT dispone un ancho mínimo de 3.50 mts.

Recomendaciones dictamen pericial:

En el dictamen se sugieren las siguientes acciones:

-Ubicación de toda la señalización horizontal y vertical acordada en los planos de diseño. Tienen gran cantidad de intersecciones vehiculares a lo largo de todos los corredores de ciclorruta, es imprescindible que tanto bici-usuarios, peatones y conductores se les informe de la presencia y cruce con otros nodos, deben tener precaución al girar o hacer cruces directos. Además, para los bici-usuarios es muy importante que se les informe con anterioridad mientras transitan por un determinado corredor de ciclorruta, cuándo la ciclorruta termina o cuándo cambia de carril preferencial (segregado) a un carril mixto, tal como ocurre en muchos tramos del Corredor 5.

-Un sector crítico de este corredor se da a su inicio en la Calle 55 entre Carreras 2W y Carrera 3. Es crítico debido a la reducción de capacidad vial que se producirá por la construcción del carril bidireccional de ciclorruta dejando solo un carril para circulación vehicular en un sector donde el flujo de automóviles, motocicletas y camiones es considerable. Esta reducción de capacidad hace prever la eventual generación de un cuello de botella al ingreso hacia Ciudadela Real de Minas (cruce Calle 55 – Carrera 9) a la altura del Jardín Infantil Mi Mundo Creativo.



Sector Jardín Infantil Mi Mundo Creativo – Acceso a Ciudadela Real de Minas desde el barrio El Mutis

Además, se debe agregar que en la intersección de la Carrera 2W con Calle 55 confluyen una cantidad considerable de vehículos que vienen del Viaducto Provincial (o de la Novena) y que quieren ingresar a la Ciudadela Real de Minas o que se dirigen hacia el sur de la ciudad o hacia el municipio de Girón lo que convierte este sector en un tramo de alto flujo y que debe ser analizado cuidadosamente.



Acceso desde el Viaducto Provincial hacia el Barrio el Mutis y hacia Ciudadela Real de Minas

-Modificar el diseño del tramo inicial del Corredor 5. Frente a este aspecto los peritos reiteran durante la audiencia en la que exponen su dictamen que este tipo de recomendaciones que implican cambios en los diseños originales deberán ser analizadas y evaluadas en su pertinencia por parte del equipo de diseño y planeación del Municipio de Bucaramanga, así como del equipo constructor de estas obras. A continuación, describen la alternativa planteada, así:

-Para el tramo de ciclorruta de la Calle 55 entre Carreras 3W y Carrera 3 se sugiere el cambio a una ciclorruta unidireccional. En este tramo se mantiene el carril segregado para la ciclorruta, pero ante el cambio propuesto la segregación dura puede disminuirse y optar por una segregación mixta mediante el uso de bolardos reflectantes y bordillos y con un ancho de ciclorruta de 1.50 mts. La reducción a un tramo de ciclorruta unidireccional y la reducción de la segregación en concreto al uso de bolardos y taches permitiría ganar en el tramo de la calle 55 entre Carrera 2W y Carrera 3 un espacio de calzada para flujo vehicular de aproximadamente 2.50 mts, pasando de tener un carril de circulación vehicular de 3.50 mts a un carril amplio de 6 mts. que aliviaría el cuello de botella a la altura del Jardín Infantil Mi Mundo Creativo. Esta alternativa permitiría el sobrepaso de un vehículo que por alguna razón deba estacionar de manera **TEMPORAL** sobre la Calle 55. Además, permitirá que la maniobra de estacionamiento en los predios que tienen parqueo al interior de los mismos se pueda hacer de manera más cómoda.

-El proceso de entrega y recogida de niños en el jardín se podrá hacer de forma segura al frente, teniendo en cuenta que dicho proceso debe hacerse de manera rápida para evitar la obstaculización de la vía. En caso de que un padre de familia o acudiente de algún niño vaya a realizar un trámite que implique un mayor tiempo en la institución deberá buscar un sitio de parqueo debidamente establecido y no dejar su vehículo obstaculizando el paso. Esta alternativa también favorece la prestación del servicio de ambulancias ya que al existir un espacio amplio de

calzada este vehículo podrá estacionarse de manera **TEMPORAL** a realizar su trabajo y existirá espacio para que los otros vehículos hagan el sobrepaso.

-No se recomienda semaforización en la carrera 3 con calle 55, provocaría un problema de largas filas de espera sobre la calle 55 especialmente en horas pico.

-Se recomienda además que la señalización horizontal y vertical debe extenderse por toda la Carrera 3 hasta llegar a la Calle 63ª y continuar hasta la glorieta del Estadio de Softbol en la entrada al Barrio El Mutis.

-Otra alternativa: si el análisis hecho por el equipo de trabajo del Municipio de Bucaramanga y constructores considere crítico el entrecruzamiento de bicicletas, automóviles y peatones que se daría en la intersección de la Carrera 3 con Calle 55, se puede optar por eliminar el carril mixto por la Carrera 3 y mantener la ciclorruta bidireccional solo por la Calle 55 a partir de la Carrera 3 hacia el oriente y ciclorruta unidireccional por la Calle 55 a partir de la carrera 3 hacia el Occidente, aunque esto puede restringir la circulación segura.

-En el sector de la Calle 55 con Carrera 7 extender el separador central existente (o utilizar bolardos o bordillos) de la calzada para evitar el giro ilegal que actualmente realizan los vehículos que vienen en sentido Oriente – Occidente para evitar accidentes y bloqueos en la circulación.

- Homogenizar el ancho del separador de la ciclorruta que va por la Diagonal 14, Calle 55ª, Carrera 16, Calle 55 hasta conectarse con el Corredor 2 en la Carrera 21. La recomendación es que este ancho sea mínimo de 0.50 mts a lo largo del corredor de ciclorruta. Con esto se busca, además de segregar y proteger los usuarios de la ciclorruta, ganar espacio vehicular para que, ante situaciones de vehículos estacionados **TEMPORALMENTE** en la vía, los demás vehículos puedan hacer la maniobra de sobrepaso y no se generen problemas críticos de congestión debido a la reducción de capacidad vial que significa la construcción de la ciclorruta bidireccional en estos sectores. Esta recomendación cobra principal relevancia en el sector de la Calle 55 entre Carreras 17C y 21.

-Para el tramo de ciclorruta de la Calle 55 comprendido entre la Carrera 3W y 2W, la segregación planteada originalmente en el diseño podría cambiarse al tipo bolardo y bordillo considerando que al ser unidireccional el flujo de ciclistas iría en dirección contraria al flujo vehicular y es necesario conservar su seguridad. Esta

alternativa elimina el flujo de bicicletas seguro en el sentido oriente – occidente en el tramo de la Calle 55 entre Carrera 3W y Carrera 3, por lo tanto, se plantea hacer una continuación de la ciclorruta (en un solo sentido) que viene bidireccional por la Calle 55 en sentido Oriente – Occidente hacia la Carrera 3 hasta la Calle 63ª por el Barrio Los Naranjos en un carril de circulación mixta en sentido norte - sur.

Ajustes de la obra durante el presente proceso.

Se efectuaron los siguientes, en atención a las recomendaciones del dictamen: Cumplir con señalización vertical y horizontal propuestas según planos; ampliación del separador en el cruce de la calle 55 con carrera 7 y acceso a plaza mayor; revisión en el sector de la calle 55 entre carrera 2w y carrera 3.

No se acogieron: cortar la segregación bidireccional en la carrera 3 y continuar con ciclorruta unidireccional por la carrera 3 y entre carrera 3 y 2w; unificar segregación a 0,50 especialmente en la calle 55 entre carrera 17 c y 21.

En su declaración, el Arquitecto Iván Vargas, Jefe de Proyecto Estratégico y Secretario de Infraestructura, reconoce que es un punto de conflicto el flujo de la carrera 3 y la calle 55 del corredor 5. Al respecto, señala que “la revisión en la calle 55 entre carrera doble y carrera tercera eso está en revisión y ese es el punto más complejo de nuestra revisión técnica”. Informa por tanto que se están estudiando las propuestas de los peritos para encontrar la mejor solución en el sector. De su declaración, se destaca lo siguiente:

PREGUNTADO JUEZ: Me puede por favor precisar en la ciudadela Real de Minas luego el puente del viaducto, cuando fuimos a la inspección notamos que una ambulancia no podía adelantar a los demás vehículos, en ese caso ¿cómo se puede garantizar el tránsito rápido?.(...) **CONTESTÓ:** Doctora específicamente, en ese punto nosotros tenemos una propuesta concreta (...) la propuesta inicial es generar, no sé si ustedes ven esta franja ahí donde dice calle 55, esta franja de rayas grises, son una zona donde podría, esto es justo en la entrada del condominio. Aquí hacia abajo quedaría una sola dirección con taches y toda esa zona gris es digamos de sobrepaso donde algún tipo de maniobra adicional que se pueda hacer, esa solución la estamos analizando para complementarla con los nuevos 15 kilómetros y generar la conexión como la proponía los peritos por el otro lado y esta sería una solución que si usted me lo permite yo le mando los planos que ya están

listos y generaría esto que le estoy comentando **PREGUNTADO JUEZ:** (...) Entiendo que quedaría más amplio el carril vehicular? **CONTESTÓ:** Si señora, quedaría más amplio porque toda esa zona gris sería vehicular, pero la marcaríamos así para que el vehículo entienda que esa es una zona como de sobrepaso pero que no es pues para que permanezca ahí. **PREGUNTADO JUEZ:** Y la ciclo infraestructura iría en un solo sentido disminuida **CONTESTÓ:** Si señora, ahí sería unidireccional y para complementar las conexiones de la ciclorruta pues lo haríamos con los 15 nuevos kms. Si tomamos la propuesta de los peritos de reconectar dando la vuelta por la 63, esos ya serían pues estudios de los nuevos 15 kms pero pues si lograríamos darle continuidad a la ciclo infraestructura y aportar aquí este tema del parqueo de la ambulancia.

Pronunciamiento de la comunidad frente a los impactos de la obra en el corredor 5.

En la declaración rendida por la señora LUZ DARY CARDENAS FONSECA⁹⁸, residente del corredor 5 que se viene analizado, ubicado en el sector de Real de Minas, la testigo informa sobre el estado de salud y necesidades especiales de su hermano JUAN PABLO CARDENAS FONSECA quien padece varias afecciones físicas y cognitivas que le hacen dependiente de terapias permanentes, visitas de médicos y ambulancias para atenciones domiciliarias y traslados, así como atender llamados de emergencias médicas. Considera la testigo que la reducción a un solo carril de la vía frente a la cual se encuentra ubicada su vivienda, puede poner en riesgo la vida de su hermano, porque se hace imposible la entrada y salida oportuna de ambulancias o vehículos de transporte público, ante una eventual situación crítica que amerite el traslado de su familiar a un centro hospitalario. De esto también puede dar cuenta el Despacho, pues en la inspección judicial visitó su residencia y advirtió los problemas de movilidad del sector y las dificultades que revestía la implementación de la ciclo-infraestructura tal y como inicialmente fue concebida, dificultades que fueron analizados y reseñadas por los peritos, como se citó en precedencia.

Para responder a estas inquietudes los peritos se pronunciaron en su dictamen, en síntesis, recomendando el uso de segregación mixta, que permita la invasión **TEMPORAL** y **CONTROLADA** de la ciclo-infraestructura por parte de los vehículos

⁹⁸ Audiencia de pruebas 01: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:v/g/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/EQtc1xDPpDhNSdVrN1BRABMEdBRMJ9n3NMba6QtL1ERg?e=NOsvi4

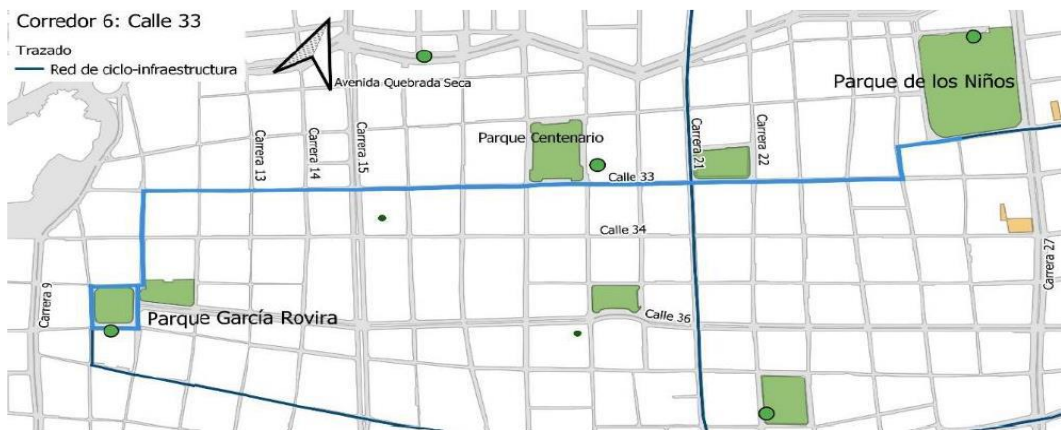
de emergencia. Además, entre las recomendaciones dadas en dichos capítulos se contemplan variaciones en el ancho de las ciclorrutas lo cual permite tener un mayor ancho para la circulación de vehículos. Con relación a las bahías de parqueo que en la actualidad se encuentran bloqueadas o que tienen urbanismo táctico recomienda revisar por parte del Municipio y la Dirección de Tránsito la posibilidad de habilitarlas para el uso exclusivo por parte de vehículos de emergencia.

A pesar de las dificultades advertidas, en el curso del proceso no se planteó una respuesta efectiva y material al caso del joven JUAN PABLO CARDENAS FONSECA, ni a la comunidad del sector que pueda estar en circunstancias semejantes. Existen propuestas, pero nada se acreditó en el expediente de haberse concretado las mismas.

Ello comporta una violación no solo a la seguridad vial, sino a los derechos fundamentales a la vida y la salud de Juan Pablo, pues son evidentes las necesidades de atención médica y posibles contingencias que puedan suscitarse para atender sus múltiples padecimientos, limitados por el acceso eficiente y oportuno de algún servicio de emergencia. Es necesario que el Despacho ordene al Municipio de Bucaramanga la acreditación de la adopción y ejecución del ajuste que sea necesario para conjurar la situación advertida.

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

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

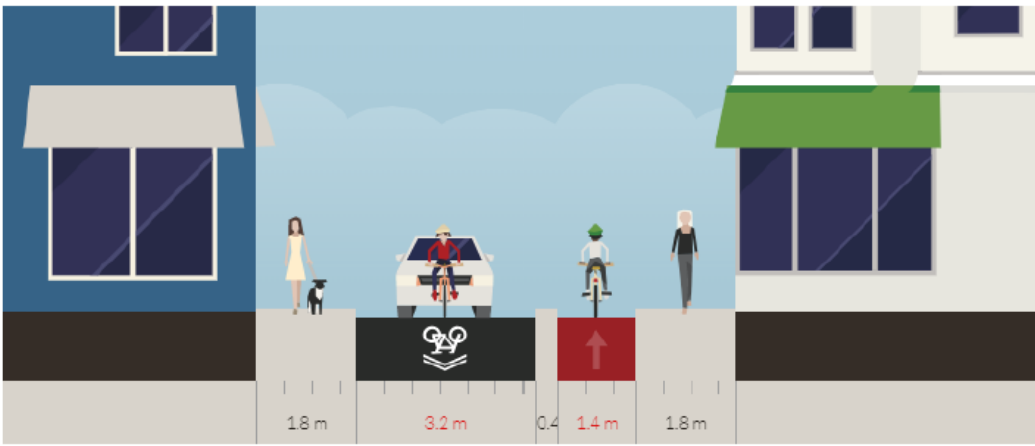


A continuación, se presentan las tipologías de algunos de esos tramos:

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

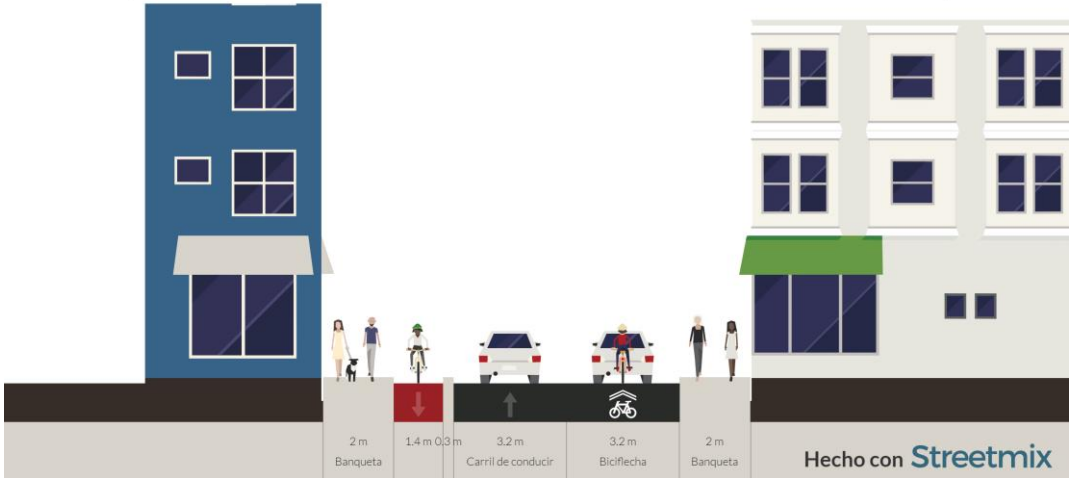


Carrera 11 entre calles 34 y 35: Para este tramo se hará una ciclorruta unidireccional en el costado oriental de la vía en contrario del sentido del carril mixto, donde se implementa un carril ciclopreferente.



Carrera 11 entre Calles 33 y 34
Carrera 11 entre calles 11 y 21: En este tramo se mantiene en número de carriles mixtos existentes. Para este tramo se hará un carril ciclopreferente en el carril derecho, al costado sur de la vía que va en sentido del flujo de los actuales carriles. Y se hará una ciclorruta unidireccional en el costado norte de la vía en sentido contrario del flujo de los carriles mixtos.

Calle 33 (entre Carreras 11 y 21)



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

Calle 33 (entre Carreras 21 y 25)



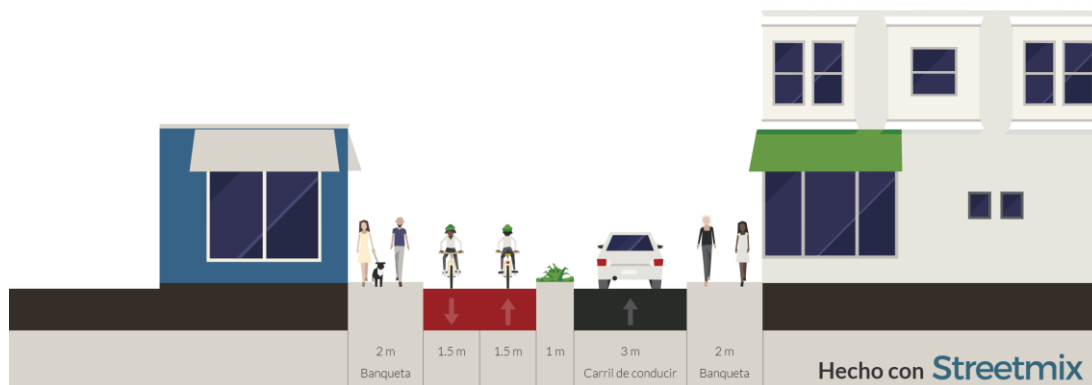
Imagen perfil vial A2-A2 folio 55 vto. Corresponde a Calle 33 entre Carreras 21 y 25.
Carrera 25 entre calles 33 y 32: En este tramo se hará una ciclorruta unidireccional en el costado occidental de la vía en contrario del sentido del carril mixto. En el carril mixto al costado oriental se implementa un carril ciclopreferente. Se reduce la cantidad de carriles mixtos existentes a uno.

Carrera 25 (entre Calles 33 y ...)



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

Calle 32 (entre Carreras 25 y 26)



Las ciclorrutas diseñadas para el Corredor 6 se ubican en vías habilitadas por el POTB, esto es, vías locales nivel 1 y nivel 2 y en una arteria terciaria.

Violación al POT.

Se incurre en violación al POT, porque: **i)** En la Carrera 11 entre calles 33 y 34 se diseña la ciclorruta a mano izquierda de la calzada, en el sentido contrario al vehicular, con un ancho de 1.40 y un carril único de 3.20, todo lo cual es contrario a las reglas previstas en la norma local; **iii)** en la Carrera 11 entre calles 34 y 35: aunque es unidireccional, se diseña a mano izquierda de la calzada, en el sentido contrario al vehicular, lo cual contradice el POT; **iii)** En la Carrera 11 entre calles 11 y 21: aunque es unidireccional, se diseña a mano izquierda de la calzada, en el sentido contrario al vehicular y con una medida de 1.40 mts., cuando el POT establece una medida mínima de 1.60 mts.; **iv)** En la Carrera 33 entre carrera 21 y 25: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda de la calzada; **v)** Carrera 25 entre calles 33 y 32: se diseña ciclorruta bidireccional a mano izquierda de la calzada; y **vi)** Calle 32 entre Carreras 25 y 26: se diseña ciclorruta bidireccional, a mano izquierda de la calzada, lo cual, se insiste, es contrario al POT.

Recomendaciones del dictamen pericial

Uno de los principales problemas encontrados por los peritos en este corredor es el relativo a los conflictos que se producen por la invasión del espacio público por parte de vendedores ambulantes especialmente en el sector del Mercado Central (Calle 33 entre Carreras 15 y 17). Otro es el de la presencia de automóviles, camiones y

taxis, motocicletas que prestan el servicio informal de transporte, estacionados en la vía.



Problemática encontrada en el corredor de la Calle 33

El diseño planteado permite la circulación de biciusuarios en ambos sentidos, y siguen funcionando dos carriles de circulación vehicular, uno de los cuales es ciclo-preferente. El dictamen recomienda para la buena operación de este corredor:

- Recuperación del espacio público por parte de las autoridades y constante control pues es muy común el estacionamiento de vehículos sobre la vía por largos periodos de tiempo, lo cual produce bloqueo de un carril generando problemas de congestión.

- Homogenizar el ancho del separador, especialmente para el tramo de ciclorruta que continúa después de cruzar la Carrera 21 donde la ciclorruta vuelve a ser bidireccional y el flujo vehicular se reduce a un solo carril. Se analice la posibilidad de contar con un separador de 0.50 mts que proteja al biciusuario, pero que a su vez permita ganar espacio vial para maniobras de sobrepaso en situaciones de vehículos estacionados en vía o ante accidentes de tránsito, especialmente en los tramos donde la capacidad vehicular se reduce a un solo carril de circulación. Esta medida de reducción del separador también favorece a las maniobras **TEMPORALES** que deben realizar vehículos de emergencia como ambulancias, carro de bomberos, policía, entre otros.

- En la intersección de la Calle 33 con Carrera 25 la ciclorruta deja de ser bidireccional segregada y pasa a ser unidireccional hacia la Carrera 25 y vuelve a ser bidireccional en el cruce de la Carrera 25 con Calle 32. Es necesario que exista señalización adecuada que indique cuando termina e inicia nuevamente la

direccionalidad y de esta forma hacer una operación segura tanto para biciusuarios como conductores y peatones.

- Frente al cargue y descargue de mercancías: La Calle 33 un eje vial donde se encuentran un gran número de establecimientos comerciales los cuales deben realizar a menudo el cargue y descargue de sus mercancías. Es fundamental hacer cumplir por parte de las autoridades locales (Dirección de Tránsito de Bucaramanga y Municipio de Bucaramanga) los horarios y restricciones para las actividades de carga que se encuentran vigentes en la Resolución 470 de 2017 de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga. La alternativa más segura para realizar el cargue y descargue en horarios establecidos es que este se haga en los carriles de circulación vehicular sin invadir la ciclorruta. En todo caso, además de cumplir con la normativa de cargue y descargue, es necesario que el diseño de las ciclorrutas brinde la posibilidad que se pueda realizar una invasión controlada del carril de ciclorruta preferencial de la Calle 33 por parte de vehículos livianos de carga en horarios nocturnos. Dicha invasión debe ser **TEMPORAL**, para lo cual el separador rígido propuesto originalmente para segregar la ciclorruta debería ser cambiado por un separador tipo bordillo traspasable.

Ajustes de la obra durante el proceso.

Se efectuó control por las autoridades para evitar la invasión de la cicloinfraestructura. También se unificó segregación a 0,20 mts a lo largo de la calle 33 excepto en el sector del Parque Centenario y Antonia Santos con una segregación de 1,20 mts, teniendo en cuenta que la geometría lo permitía. Se continuó con la tipología traída a lo largo de la calle 33 de ciclorruta unidireccional respetando el ancho mínimo para dos carriles. Sostuvo la entidad territorial que, por seguridad del biciusuario, mantuvo la segregación dura.

Pronunciamiento de la comunidad frente a los impactos de la obra en el corredor 6.

Dentro de las pruebas recaudadas en el curso procesal, se recibió la declaración de la señora **HEYDI INFANTE CLAVIJO**⁹⁹, quien informa de las afectaciones que representa para ella y todo el gremio de comerciantes que tienen sus establecimientos comerciales en este corredor. Refirió que es propietaria del

⁹⁹ Audiencia de declaración: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:b/q/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/Ea_5lu8G_KhDnWwokfqiVzqBliKC0GTByS575_sEQv11nA?e=d2tdiF

Establecimiento Comercial UNIPLAST ubicado en la calle 33 No. 14-31, que el tránsito de bicicletas por el sector es poco frecuente y que una de las principales afectaciones a su gremio consiste en las dificultades generadas para el cargue y descargue de mercancías y de maniobra de los camiones que salen o ingresan de los diferentes garajes del sector.

Al respecto los peritos expresaron sus recomendaciones advirtiendo que la Resolución No. 470 de 2017 estipula los horarios de cargue y descargue, así como los vehículos que pueden realizar dichas maniobras dentro de la ciudad que son aquellos menores a 5 toneladas. Refieren que también debe atenderse a los radios de giro y maniobra que deben hacer los vehículos de carga. Es por dicha razón que la sugerencia hecha desde el peritaje a los corredores donde la necesidad de llevar actividades de cargue y descargue es considerable, fue utilizar segregación traspasable que permita la invasión **temporal** y **controlada** de los vehículos de carga (menores a 5 toneladas) para que la actividad se realice en forma segura y ordenada.

Resaltan los peritos sobre este aspecto que el cumplimiento a cabalidad de estas medidas exige un compromiso de biciusuarios, comerciantes, conductores, autoridades y peatones, ya que de nada sirve la construcción de ciclo-infraestructura adecuada si los comportamientos de los ciudadanos no están a la altura de la situación que se está afrontando a nivel de movilidad y cultura ciudadana en nuestra ciudad. Dicho compromiso exige también que los comerciantes puedan exigir a sus proveedores horarios fijo de entrega y recolección de mercancías y de esta forma se elimine que durante un día normal estén llegando camiones a cargar y descargar a cualquier hora interrumpiendo el tráfico e invadiendo un carril de circulación, situación que es muy común en todos los corredores.

Ahora, esto responde también en parte las inquietudes expresadas en su declaración por el señor **LEONARDO RODRIGUEZ DIÁZ**¹⁰⁰ sobre las actividades de cargue y descargue, quien se presenta como socio propietario de la Pizzería Caracol ubicada en la carrera 30 No.35- 52 donde fue construido el corredor 12.

¹⁰⁰ Audiencia de pruebas 03: https://etbcsi-my.sharepoint.com/:v/g/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eck7BWY_wnZLrX1EMnYSvaQBdDTA8LkZE-svFecoeES66Q?e=TAkAoR

Frente a la modificación en este corredor, el Arquitecto Iván Vargas señaló que las recomendaciones que fueron acogidas, permitieron superar los inconvenientes de cargue y descargue de mercancías, pues logró fijar dos carriles:

“[E]l Corredor 6 de la calle 33 es toda la calle 33 desde el centro hasta la 27, prácticamente, entonces, aquí recuperación del espacio público obviamente si se tiene en cuenta unificación de la segregación de la ciclorruta. Se tuvo en cuenta y el separador rígido a hornillo bordillos traspasables no se tuvo en cuenta aquí también pasa igual que la calle novena pero pues vienen contra flujo y para nosotros por la seguridad del ciclista, si es primordial sin embargo en todo el corredor, se analizaron puntos de cargue y descargue y se hizo un cambio significativo a partir de la carrera 21 hacia la carrera 25 y hubo un cambio significativo y aquí se logró que en todo este corredor quedarán dos carriles esto para mejorar la movilidad de vehículos, aquí tengo fotos de la calle 33, donde están los dos carriles amplios donde ya se hacen los ejercicios de cargue y descargue sin ningún problema. Esos fueron los ajustes que se hicieron en este corredor. **PREGUNTADO JUEZ:** ¿díganos de manera concreta en qué dirección se están haciendo esos ejercicios de cargue y descargue sin ningún problema como usted afirma? **CONTESTÓ:** A lo largo de toda la calle 33 a carrera 13 a la carrera 15, en la 15, al frente de la plaza de mercado y a lo largo de todo el corredor, yo lo recorro prácticamente día por medio y ahí los problemas son urbanísticos son de otro tipo invasión de vendedores ambulantes y todo este tipo de problemas urbanos que hemos hablado que entre todos debemos construir la ciudad que queremos, pero con relación a los problemas que vimos en los puntos de cargue y descargue no tenemos ya inconvenientes.

Sin embargo, la declaración de la testigo en cita da cuenta de otra realidad, aún a pesar de las modificaciones que reseña el arquitecto del municipio. Todo indica que las dificultades para el cargue y descargue de mercancías persiste. Razón por la cual el Municipio deberá concertar con este sector comercial del corredor 6, la mejor alternativa que permita superar de manera efectiva las dificultades referidas con la provisión de mercancía.

CORREDOR 8: CALLE 41 - AVENIDA LA ROSITA

El Corredor 8 está ubicado en la Comuna 15 Centro, sobre la Calle 41 y la Avenida La Rosita, y conecta el Centro con Cabecera en un eje occidente-oriente. Se diseñaron tres tipologías: ciclorruta, ciclobanda y carril ciclopreferente. En algunos tramos, se reduce la cantidad de carriles mixtos a uno¹⁰¹.

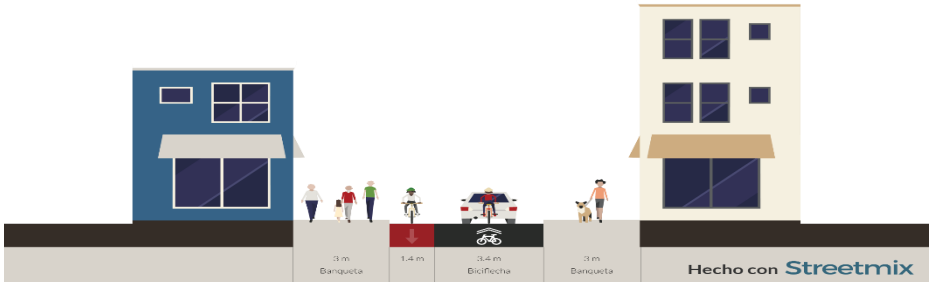
¹⁰¹ Como se consignó en el plan de manejo ambiental del corredor 8 página 4.



Las siguientes son las tipologías de ciclorrutas:

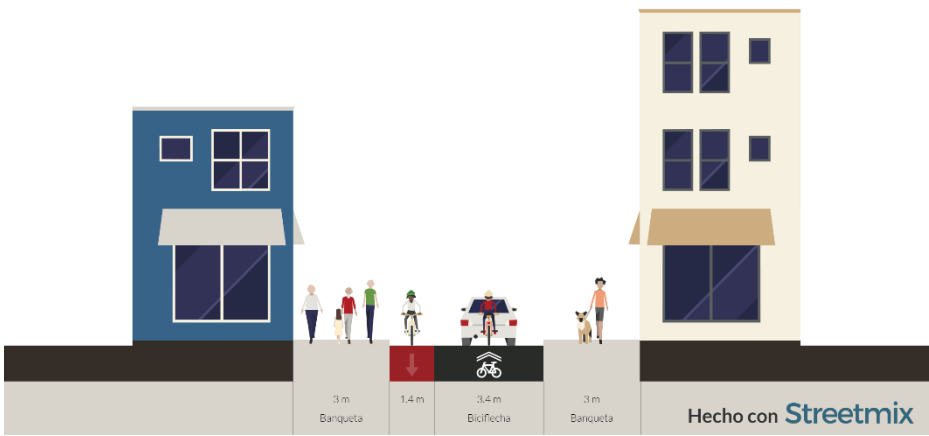
Carrera 10 entre Calle 37 y 41: En este tramo tendrá una banda ciclopreferente en el costado occidental de la vía en contrario del sentido del carril mixto, donde se implementa un carril ciclopreferente.

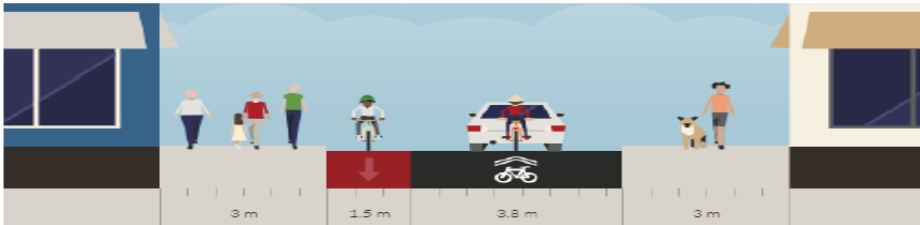
Calle 41 (entre Carreras 10 y 21)



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

Calle 41 (entre Carreras 10 y 21)

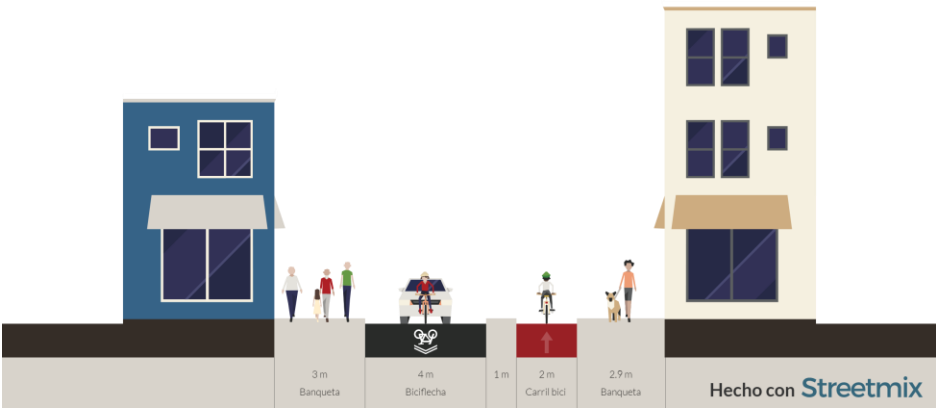




* Calle 41 entre Carreras 10 y 13

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

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



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



Avenida “**La Rosita**” correspondiente a tramo 5, entre siete bocas y glorieta Chicamocha, con diseños de ciclorrutas unidireccionales externas adyacentes al

andén conforme sentido vial, se reduce el perfil vial de tres carriles vehiculares a dos.¹⁰²



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

Violación al POT.

Se desconoce el POT porque: **i)** En la Carrera 10 entre Calle 37 y 41: aunque es unidireccional, fue diseñada al lado izquierdo de la calzada, en sentido contrario al sentido vehicular y con una medida de 1.50; **ii)** En la Calle 41 entre Carreras 10 y 21: aunque es unidireccional, fue diseñada al lado izquierdo de la calzada, en sentido contrario al sentido vehicular y con una medida de 1.40; y **iii)** En la Calle entre Carrera 21 y Av. La Rosita. Medidas: aunque son unidireccionales, se diseñaron al lado izquierdo de la calzada y en sentido contrario al sentido vehicular.

Recomendaciones del dictamen pericial:

Los peritos sugieren, frente a este corredor vial:

-Un diseño adecuado de la señalización reglamentaria e informativa (horizontal y vertical) a lo largo del corredor, especialmente en el tramo de carril ciclo preferente donde la circulación es mixta entre bicicletas, buses y automóviles. Debe hacerse un diseño adecuado de la señalización en los cruces de Avenida La Rosita con Carrera 27; en el sector de la Concha Acústica; en el sector conocido como 7 Bocas donde confluyen la Calle 41, Avda. González Valencia, Calle 45 y Calle 48; así como el sector de la Glorieta del Chicamocha.

¹⁰² Plan de manejo ambiental del corredor 8 pag.5.

- Por la Calle 41 entre Carreras 11 y 12 donde se encuentra el Comando de la Policía Metropolitana de Bucaramanga y la circulación es restringida. la autoridad de tránsito y la misma Policía Nacional deben aclarar sobre el uso del espacio en dicho sector.

- Las autoridades de tránsito de la ciudad deben hacer cumplir la Resolución 470 de 2017 con relación a los horarios y restricciones de los procesos de cargue y descargue de mercancías en establecimientos comerciales.

Ajustes realizados a la obra durante el proceso.

La entidad territorial aceptó algunas sugerencias. Esto es, el diseño adecuado de señalización reglamentaria e informativa (vertical y horizontal) y señalización en los cruces de avenida la rosita con carrera 27, en el sector de la concha acústica, en el sector conocido como 7 bocas donde confluyen la calle 41, avda. González valencia, calle 45 y calle 48, así como el sector de la glorieta del Chicamocha.

Impacto de la obra en la comunidad.

1. Frente al establecimiento de comercio Robín Hood, ubicado en la Calle 40 con Carrera 31-06, dice su propietaria que se diseñó el paso de la ciclorruta mediante una segregación dura, sin ningún espacio para que pueda realizar su actividad de cargue y descargue sobre la Avenida La Rosita, lo que se pudo corroborar directamente en la inspección judicial (construcción dura frente a su local). En respuesta a esta inquietud y como se ha mencionado en precedencia, actualmente hay una resolución de tránsito que regula los horarios de cargue y descargue por lo cual se deben acatar y cumplir. Además, teniendo en cuenta el grado de jerarquización de la Avenida La Rosita (Arteria Terciaria) las actividades de cargue y descargue se deberían hacer en horarios nocturnos. Para este establecimiento comercial las actividades de cargue y descargue (en los horarios permitidos para vehículos menores a 5 toneladas) se debería realizar sobre la Carrera 30 a una distancia de seguridad de la señal de PARE.

2. En relación con la actividad de surtir los tanques de oxígeno de la clínica Chicamocha, se informó en el curso procesal que la segregación dura impide el parqueo de los carrotanques a un lado del andén para el abastecimiento de oxígeno, generando trancones e impidiendo a las personas que se dirigen en sus vehículos ingresar de manera segura a los servicios de urgencias. En respuesta, es aplicable la misma directriz respecto a la normativa para cargue y descargue. No obstante,

teniendo en cuenta la preocupación manifestada por la comunidad del sector se hace necesario una visita por parte de los diseñadores del Municipio y el equipo constructor para verificar que todos los accesos a parqueaderos hayan sido habilitados y no obstruidos por la segregación en concreto de la ciclorruta. En caso que en el diseño y posterior construcción no se haya dejado habilitado el acceso a los predios que tienen estacionamiento al interior del predio este deberá ser habilitado. Esto incluye reevaluar el diseño construido a la altura de la Clínica Chicamocha para asegurar el abastecimiento de los tanques de oxígeno.

Sobre este asunto también se pronunció el Arquitecto Iván Vargas, señalando que el asunto se atendió y solucionó con el Gerente de la Clínica Chicamocha:

“**CONTESTÓ:** En los predios en cargue y descargue señora Juez, que también es un tema que nos han pedido bastantes ajustes en los predios donde requieren cargue y descargue de personal, hospitales colegios, hogares geriátricos, se lo quiero presentar con un ejemplo claro una foto clara una foto donde ya está realizándose el procedimiento que es en la Clínica Chicamocha, doctora ahí lo que se hace es este tipo de intervención donde la ciclorruta si es necesario por una ambulancia la invade para dejar su paciente de urgencia, pero si es un tema rutinario pues simplemente parquea. Aquí era uno de los puntos críticos, quiero contarle que a la administración misma el gerente de la clínica hace unos meses nos dijo que no se podía cargar el oxígeno y que la responsabilidad de los muertos iba a ser de la administración, así me lo dijo textualmente, yo fui con él el día de la recolección, en que llegó el camión, una tractomula gigante a cargar los tanques de oxígeno esto fue antes de la pandemia. Lo hicimos alrededor de las 5 de la tarde un viernes (...) quiero decirle que no hubo ningún problema y pues con el gerente de la clínica quedó tranquilo y se está haciendo descargue sin ningún problema. Entonces lo que yo quiero explicar con esto es que ya tengo ejemplos vivos, ejemplos contundentes de que las cosas se pueden hacer incluyendo la ciclorruta...”

3. La señora MARTHA LUCÍA MENDEZ LARROTA¹⁰³ es habitante del sector de Mejoras Públicas. Refiere que son muy pocos los usuarios de la ciclorruta, y que

¹⁰³ Audiencia de pruebas 01.

https://etbcsj-my.sharepoint.com/:v/g/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/EQotC1xDPpDhNSdVrN1BRABMEdBRMJ9n3NMba6QtL1ERg?e=NOsvi4

ésta se ha convertido en zona de parque de vehículos y vendedores ambulantes. Dice que los bici-usuarios la utilizan en contravía y cogen desprevenido al peatón que va a cruzarla. Los peatones prefieren usar la ciclorruta para transitar, que los andenes, porque están en mal estado. Sobre el pompeyano que fue construido para la reducción de velocidad de los vehículos frente al Edificio Coopmagisterio, ubicado en la carrera 28ª con calle 29, sostiene que éste provoca que los vehículos frenen estrepitosamente generando a cualquier hora fuertes ruidos, lo cual perturba el descanso de la comunidad. Aduce que las rejillas laterales están sucias y son peligrosas.

Referente al primer aspecto de cultura por parte de todos los actores viales, los peritos efectuaron un extenso análisis que será objeto de estudio en el siguiente acápite. En relación con el pompeyano, cita las normas técnicas que debe tener este tipo de reguladores de velocidad, advirtiendo que cumple a cabalidad con las características técnicas. Señala que no hay una prohibición legal para el tipo de rejillas que se usaron en los costados del pompeyano.

4. Este Despacho requirió a la Seccional de Investigación Criminal – SIJIN para que informara las razones por las que permanecen parqueados vehículos de la Institución sobre la vía por donde se trazó la ciclorruta correspondiente al corredor 8.

Con oficio del 14 de noviembre de 2019¹⁰⁴ el Jefe Seccional de Investigación de Bucaramanga informa que los vehículos que se parquean actualmente sobre la vía de la calle 41 con carrera 12, frente a las instalaciones de esa seccional, cuentan con autorización de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, según concepto técnico No. 162-15 del 10/junio/2015 denominado “Macro proceso gestión de la movilidad, proceso planeamiento vial”. Manifiesta que con este lineamiento la entidad delimitó el sector de la calle 42 entre carrera 11 a la 13, para que los vehículos institucionales estuviesen en esa zona previamente señalizada. Teniendo en cuenta lo establecido en el Código Nacional de Tránsito Art. 2 en la “zona de estacionamiento restringido” solo pueden estacionarse vehículos autorizados de la SIJIN y SIPOL. Lo anterior responde a la atención de casos que requieren reacción inmediata: hurtos a entidades bancarias, comercio, lesiones personales, homicidios, entre otros. Por tanto, los vehículos oficiales deben estar parqueados en esos sectores para que estén a disposición del personal. Solicita se estudie la posibilidad

¹⁰⁴ 57. Folios 1401 a 1408 (14 de noviembre de 2019) informe policía nacional.pdf

de cambiar la ciclorruta del corredor 8 que se trazó por ese sector, pues, aunque la ciclo-infraestructura obedece a la garantía de la función social del espacio público, esto no puede estar por encima de la garantía de la seguridad y convivencia ciudadana. Advierte que, por la naturaleza de las instituciones que allí funcionan, siempre existe el riesgo de atentados en el sector y no debería transitar ningún tipo de vehículo particular.

En virtud de lo anterior, el Municipio de Bucaramanga debe adelantar las gestiones correspondientes para formular y ejecutar una estrategia que permita conciliar el conflicto que se pone de presente en el corredor 8 referente a la imposibilidad de usar de manera fluida el corredor de la ciclo-infraestructura de la calle 41 con carrera 12, por el parqueo autorizado de vehículos de servicio oficial y la seguridad, gestiones que se echan de menos durante la etapa de planeación de la obra.

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

El Corredor 9 se encuentra ubicado en la Comuna 12 Cabecera del Llano, entre las Carreras 35 y 35A y Calles 52 y 36. Se diseñaron dos tipologías: ciclorruta y carril ciclopreferente. En los estudios técnicos se afirma que “este sector de cabecera es de alta demanda por viajes que tienen como destino los sectores comerciales y residenciales del área de influencia donde se traza el corredor 9” y que “los perfiles viales se encuentran muy justos para una infraestructura bidireccional de ciclorruta que obligue a reducir a un carril efectivo el paso de vehículos”, por lo que se propone “el esquema mixto de ciclo corredor adaptado para bici-usuarios que van con el flujo y el contraflujo segregado con los 1.5 metros normativos, distribuyendo y realizando las modificaciones necesarias para que se dejen dos carriles efectivos sobre el corredor de la carrera 35/35A entre calles 36 y 52, con el objetivo final de unir un par vial con la carrera 29 y como conector la calle 52”, es decir, se propone construir un “carril ciclo preferencial y contraflujo con ciclorruta”; así mismo, se indica que “El sector aunque presentará algunas demoras y colas extras, debido a la optimización semafórica se atenuarán estos indicadores para mejorar la cohesión entre vehículos y la ciclo-infraestructura”. Sin embargo, contrariando lo anterior, en el Plan de Manejo Ambiental, se indica que en algunos tramos de este corredor “se reduce la cantidad de carriles mixtos en el corredor de 2 carriles a uno”¹⁰⁵ y así se demuestra en las ilustraciones de los estudios técnicos, del plan de manejo ambiental y los que se encuentran en la página web del municipio”.

¹⁰⁵ Plan de manejo ambiental del corredor 9 página 4.



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



Sin violación al POT.

En este corredor, inicialmente se encontraba prevista una ciclorruta al lado izquierdo de la calzada y en sentido contrario al sentido vehicular, en contravención a lo dispuesto en el POT. Posteriormente y durante el curso procesal se modificó el perfil vial del corredor sobre la carrera 35 hacia la derecha y en la misma dirección del sentido vehicular.

Recomendaciones del dictamen pericial.

Se sugiere una ciclobanda unidireccional segregada con tachones, lo que permitirá la invasión **controlada** y **temporal** de la ciclorruta para el uso por parte de los vehículos de emergencia. Se formulan las siguientes recomendaciones:

-Se hace necesario un diseño adecuado - que sea respetado en su totalidad por el constructor de la obra - de la señalización horizontal y vertical de este corredor. Hay cruces de especial atención como son la Carrera 35 con Calle 36, Calle 37, Calle 45; Carrera 35ª con Calle 48 y Calle 50, estas recomendaciones se hacen principalmente debido a los cruces a la derecha que hay en dichas intersecciones y en algunas no existe un semáforo que permita el cruce de forma segura.

-Intersección Carrera 35ª – Calle 49: En la intersección de la Carrera 35A con Calle 49 dada la gran afluencia de peatones por la presencia del Centro Comercial Cuarta Etapa y el Éxito es necesario que la señalización presente en el corredor de ciclo-banda indique con anterioridad la posible presencia de peatones al ciclo usuario. Además, es necesario habilitar reductores de velocidad al paso de vehículos en este sector.

- Es evidente que la implementación de la ciclo-banda reduce la capacidad vial de este corredor para la circulación de vehículos. Se pasa de dos carriles de circulación a un carril efectivo de un ancho promedio de 4.0 mts. Ante la problemática futura que puede presentarse a nivel de congestión vehicular se hace necesario el control efectivo y constante por parte de las autoridades de tránsito del estacionamiento en vía y de las actividades de cargue y descargue. Al tener un carril ancho, se permite el sobrepaso ante el eventual estacionamiento de vehículos de emergencia, los cuales como se mencionó anteriormente podrían invadir **temporalmente** la ciclo-banda. La buena operación de este y todos los corredores y la adecuada convivencia de los diferentes modos de transporte implica control efectivo y constante de las autoridades, así como un compromiso de todos los actores de la vía.

Ajustes de la obra durante el proceso.

Se define señalización para la indicación de los cruces a la derecha y para aquellas intersecciones donde se puedan presentar conflictos debido a giros y confluencia

de vehículos, peatones y bicicletas. Se dispone ajuste de perfil vial del ciclo infraestructura a un bicicarril unidireccional.

CORREDOR 10: ARTICULACIÓN GUARÍN.

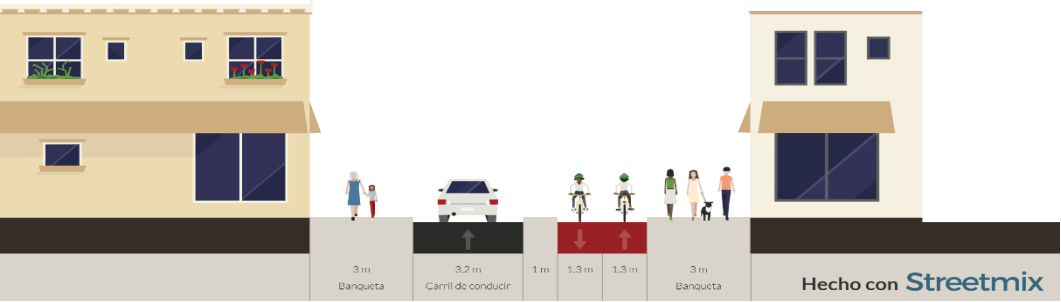
El Corredor 10 está ubicado en el nororiente de la ciudad, en la comuna 13 (Oriental) que comprende el Barrio Aurora hasta el área aledaña a la Plaza Guarín. Comprende varios tramos: Calle 32 entre Carreras 30 y 33, Calle 32 entre Carreras 33A y 38, Carrera 38 entre Calle 32 y Carrera 35, Carrera 35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

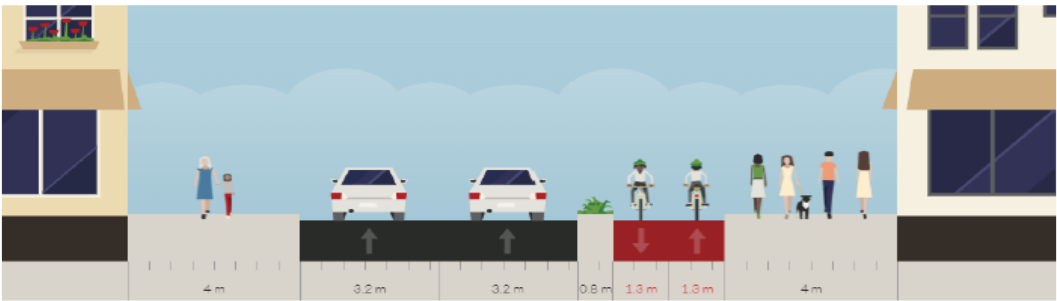


A continuación, se presentan las tipologías de algunos tramos.

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

Calle 32 (entre Carreras 33 y 38)

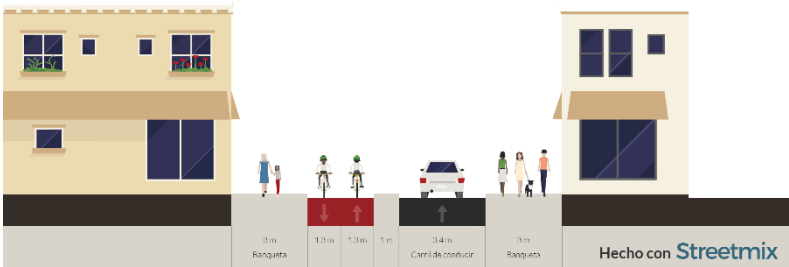




*Calle 32 entre Carreras 33A y 38. (No coinciden las ilustraciones de este tramo en los documentos oficiales)

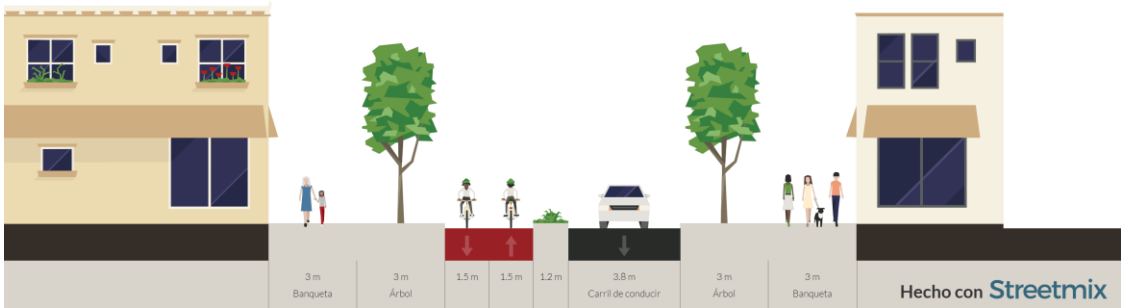
Carrera 38 entre Calle 32 y Carrera 35: En este tramo se implementará una ciclorruta bidireccional en el costado occidental, reduciendo la cantidad de carriles mixtos de dos a uno.

Carrera 38



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

Carrera 30



Las ciclorrutas del corredor 10, están ubicadas sobre vías habilitadas (vías locales Nivel 1 y vías arterias terciarias).

Violación al POT.

En este corredor se incurre en violación del POT porque: **i)** En la Calle 32 entre Carreras 33ª y 38 se diseña una ciclorruta bidireccional, y se reduce la calzada a un solo carril que se diseña en 3.20 mts. cuando el mínimo permitido es de 3.50., **ii)** En la Carrera 38 entre Calle 32 y Carrera 35 se diseña una ciclorruta bidireccional a mano izquierda, y se reduce la calzada a un carril único de 3.40 mts., y **iii)** En la Carrera 30 entre Calles 36 y 32 se traza una ciclorruta bidireccional.

Recomendaciones del dictamen pericial.

Se indica en el dictamen que este corredor presenta muchas tipologías de corredor (ciclo-banda, ciclorruta segregada, carril ciclo-preferente), por lo que se recomienda:

-Que el diseño de la señalización (horizontal y vertical) sea muy preciso y se indique al biciusuario con antelación los cambios que va a percibir en su viaje. Al igual resulta fundamental para peatones y conductores que se les informe de los cambios en las tipologías de la ciclo-infraestructura en este corredor.

-Glorieta del Chicamocha: La operación en torno a la glorieta del sector del Chicamocha es un punto crítico en este corredor, ya que en él confluyen un número considerable de vehículos especialmente en las horas pico y al convertirse en un sector ciclopreferente puede constituir un punto de alta accidentalidad. La recomendación principal en este sector es que se revise la normativa de diseño dada por la Guía de Ciclo-infraestructura colombiana en ese sentido para que se aseguren los espacios adecuados de transición y se permita un cambio seguro de ciclorruta segregada a carril ciclo-preferente.

-Para la circulación dentro de la glorieta es el uso de pintura en el pavimento. Aunque al interior de la ciclorruta no se propone un corredor de ciclo-infraestructura segregado, resulta conveniente que los conductores encuentren otro color de pavimento que les indique que compartirán su operación con bici usuarios y de esta forma hacer más segura la operación.

-Conexión Corredor 10 con Corredor 9: Es fundamental realizar un diseño de señalización adecuada en el punto de empalme entre el Corredor 10 y el 9 a la altura del cruce de las Carreras 38 y 35 ya que es un punto donde se permiten actualmente todos los giros vehiculares. Se debe asegurar que los radios de giro sean los adecuados para los vehículos que quieren tomar la Carrera 35 viniendo desde la carrera 38 en sentido sur-norte. El diseño entregado por el Municipio plantea la

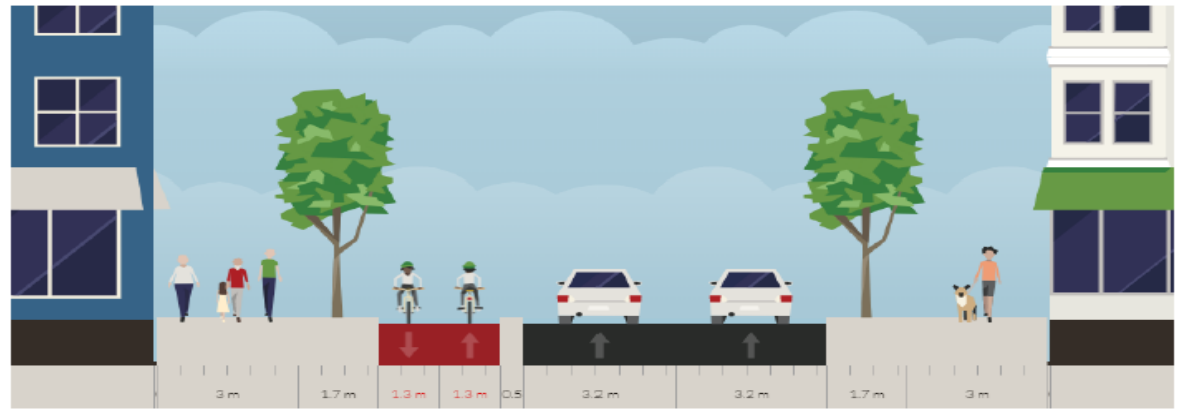
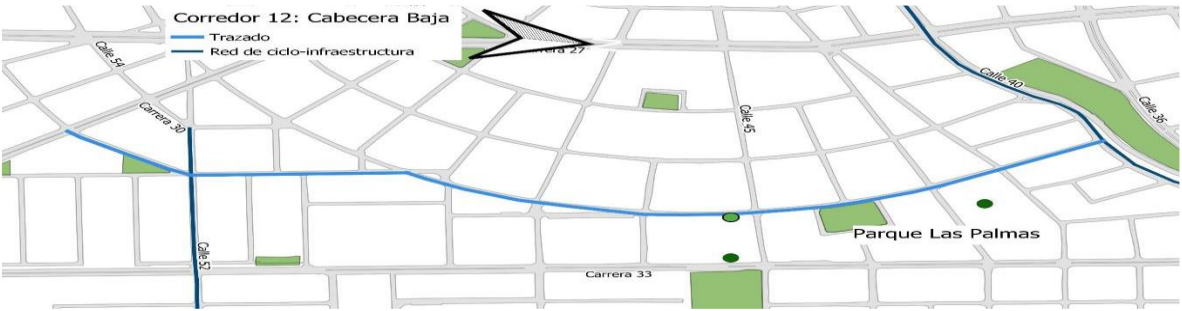
creación de una demarcación en pintura en forma triangular con tachas reflectivas que ayude a organizar los giros permitidos en dicho punto. Esta medida es adecuada, pero debe ir acompañada de señalización vertical que indique a los conductores que vienen por la Carrera 38 (sentido sur- norte) que no pueden seguir en dicho sentido, sino que deben girar a tomar la Carrera 35 y que se encontrarán con una ciclo-banda.

Ajustes de la obra durante el curso del proceso.

En el cruce de la carrera 30 con calle 32, debido al cambio de costado de la ciclorruta, se realizó empalme entre el Corredor 10 y el 9 a la altura del cruce de las carreras 38 y 35.

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

El Corredor 12 se encuentra ubicado en la Comuna 12 (Cabecera del llano), en las Carreras 29 y 31 entre las Avenidas La Rosita y González Valencia. Este Corredor se divide en los siguientes tramos: Carrera 29 entre Avenida La Rosita y Carrera 31, Carrera 31 entre Carrera 29 y Calle 52, y Carrera 31 entre Calle 52 y Avenida González Valencia. En algunos tramos, se diseñó la reducción de dos carriles a uno, para destinar el otro a ciclorruta¹⁰⁶.



*Antes: Carrera 29

¹⁰⁶ Plan de manejo ambiental del corredor 12 página 4.



*Ahora: carrera 29

Las ciclorrutas del corredor 12 se encuentran sobre vías locales del nivel 2 (habilitadas para construcción de ciclorrutas por el Artículo 106, literal b, POT.), y cumplen con las medidas mínimas y ubicación.

Sin violación al POT.

En este corredor, la obra estaba inicialmente diseñada como ciclorrutas bidireccionales, pero con ocasión de los ajustes efectuados en el curso procesal se convierte en un corredor unidireccional.

Recomendaciones del dictamen pericial

Se indica en el peritaje que la reducción de capacidad vial producto de la entrada en operación de la ciclorruta se convertirá en un problema de movilidad en el sector, ya que el flujo vehicular que circula en las horas pico por la Carrera 29 y Carrera 31 es muy alto. En la actualidad debido a la presencia de automóviles y motocicletas estacionadas en la vía se produce congestión a la altura de las Calles 41, 42 y 52.

Problemática de congestión a la altura de Carerra 31 con Calle 52 (hora 6:00 PM)



Los peritos recomiendan:

-Se elimine la ciclorruta bidireccional y se diseñe una ciclobanda unidireccional con segregación mixta con bolardo y bordillo traspasable (teniendo en cuenta el acceso a estacionamientos de los predios de la zona) que tendría un ancho incluyendo separación entre 1.75 y 2.0 mts. Lo que se busca con esta medida es permitir el tránsito seguro de bici-usuarios, pero a su vez contar con un ancho promedio para circulación de vehículos de 5.90 mts. Este ancho permitiría la circulación de hasta dos vehículos en paralelo y además el uso de uno de estos carriles por parte de los vehículos de emergencia, quienes se detendrían de manera **temporal** para realizar sus maniobras y de esta forma aún seguiría habiendo un carril vehicular para el sobre paso.

-Para dar solución al sentido de circulación que se estaría eliminando al no construir la ciclorruta bidireccional, la alternativa que se presenta es crear un par vial entre la Carrera 31 y la Carrera 28. El corredor de la Carrera 31 estaría en el sentido norte-sur como se describió en el párrafo anterior hasta la Calle 52. El tramo correspondiente de la Diagonal 31 entre Calle 52 y Avenida González Valencia seguiría siendo bidireccional como el diseño original favoreciendo la conexión del par vial.

-El corredor de la carrera 28 funcionaría en el sentido sur-norte partiendo de la intersección de la Carrera 31 con calle 52, bajando (oriente-occidente) por la Calle 52 para tomar la Carrera 29 entre Calle 52 y Calle 51 para conectar con la Carrera 28 donde seguiría en una ciclo-banda de segregación mixta con bordillo y bolardo hasta cruzarse con la Calle 36 donde finalizaría. En la Figura 35 se presenta un esquema de la propuesta planteada para que sea analizada por parte del equipo de diseño y planeación y del equipo de diseño de parte del constructor de este proyecto. Aunque esta propuesta disminuye el grado de conectividad directa de la ciclorruta especialmente en el sentido sur-norte, consideramos que de esta manera se puede asegurar la convivencia de todos los modos de transporte -particularmente conflictivos-, que circulan en este sector y se asegura además la circulación segura de los bici-usuarios y la afectación a la capacidad vial vehicular no resulta tan drástica. Otra ventaja que vemos que presenta esta recomendación es que al tener una separación mixta (bolardo y bordillo) se pueden habilitar sitios donde los vehículos de emergencia (Ambulancia y Bomberos) pueden invadir de manera **temporal** la ciclo-banda para realizar sus maniobras y los biciusuarios deben bajarse de su bicicleta y hacer el sobrepaso caminando para luego continuar su destino. Una vez más es indispensable la señalización adecuada (horizontal y

vertical) para informar de estas posibilidades a los peatones, conductores y biciusuarios.

-Otra alternativa es mantener el par vial descrito anteriormente, pero el tramo de la Calle 52 entre Carreras 31 y 29 puede ser diseñado como un carril ciclopreferente y no como una ciclo-banda segregada. La ciclo-banda segregada empezaría a partir del cruce de la Carrera 28 con Calle 51.

Ajustes a la obra durante el curso del proceso.

Se realizó cambio en el tipo de segregación de concreto a elementos plásticos. La entidad plantea que en el corredor número 12 por la carrera 29, hizo unos ajustes similares a los de la carrera 35. Cambió de segregación dura a segregación blanda y cambió a unidireccional el corredor. Para ello, dejó el corredor unidireccional. Sin embargo, “falt[ó] colocar la segregación de taches pero vemos el sentido del ciclista con el mismo sentido vehículo y por eso logramos poner una segregación blanda”. Advierte la administración, a través del arquitecto Iván Vargas, que el problema en este caso es la “falta de educación vial” porque en esta zona los taxis invaden la ciclorruta. Explica que existen parqueaderos públicos a lo largo del corredor, pero que se presenta “falta de cultura de parquear los carros y bajarse hacer sus vueltas y no dejan abandonado los vehículos en la vía como vemos en la gran mayoría de la ciudad”.

El impacto de la ciclorruta en la comunidad

En audiencia de pruebas, el señor **GERMAN ALBERTO SUAREZ ARIAS**¹⁰⁷, quién se identificó como socio propietario del Jardín Infantil La Ronda ubicado en la carrera 31 No.50-68, se refirió a la afectación generada por la ciclorruta, las dificultades que representa para la Institución Educativa dejar y recoger los menores en sus respectivos transportes, como quiera que no se facilitó una zona para este efecto, además de la alta congestión vehicular por el cambio del perfil vial de la vía pues luego de ser una calzada de dos carriles quedó reducida a uno solo.

Los peritos se pronunciaron frente a esta circunstancia, en la que se ven afectados varios establecimientos educativos, de este y otros corredores, como el Colegio Colonitas y el Jardín Infantil Montessori, que no poseen parqueadero propio. Advirtieron, en primer lugar, que, de acuerdo con la normativa vigente, corresponde

¹⁰⁷ Audiencia de pruebas 04:
https://etbcsj-my.sharepoint.com/:v/g/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eck7BWY_wnZLrX1EMnYSvaQBdDTA8LkZE-svFecoeES66Q?e=8v7yvW

a las autoridades de tránsito verificar que las instituciones educativas desarrollen y cumplan con el Plan Estratégico de Seguridad Vial – PESV, siguiendo los protocolos y exigencias legalmente establecidas por el Ministerio de Transporte.

Con fundamento en lo anterior, advierten los peritos que cada establecimiento educativo es responsable de la elaboración, puesta en marcha, ejecución y seguimiento de dichos planes, en los cuales entre otras cosas se debe establecer los mecanismos para la operación segura de todos los vehículos que llegan a este tipo de establecimientos, pero en especial para todos los peatones que circulan a diario dentro y fuera del centro educativo. Es necesario que estos planes estén definidos y dados a conocer a todos los integrantes de la comunidad y de esta forma definir cómo son los procesos seguros establecidos para:

-Zonas y horarios de parqueo seguros y demarcados por el centro educativo para dejar y recoger estudiantes.

-En caso que el centro educativo no cuente con un espacio de estacionamiento **temporal** debidamente señalizado dentro ni en las afueras del establecimiento, debería definir una zona segura donde los niños serán recibidos y luego trasladados por un equipo de personas debidamente señalizado y con la capacitación adecuada para este tipo de trabajos. Estas son acciones que deben quedar claras en PESV.

Se recomienda que los centros educativos tengan en cuenta cada uno de los lineamientos exigidos para los PESV¹⁰⁸ y si ya los poseen es necesario que sean revisados y ajustados a las condiciones de la movilidad cambiantes de la ciudad.

Adicionalmente, se hicieron una serie de recomendaciones a tener en cuenta en los diseños de cada uno de los corredores de ciclo-infraestructura teniendo en cuenta las actividades de procedimientos para dejar y recoger niños en instituciones educativas. Dichas recomendaciones abarcan principalmente la utilización de separadores traspasables que permitan la invasión **TEMPORAL** de la ciclo-infraestructura (invasión que será informada con anterioridad a los biciusuarios por medio de la señalización vertical y horizontal adecuada). Además, para el caso de los diseños de la ciclo-infraestructura por las Carreras 35 y 35^a¹⁰⁹ así como por la Carrera 29 y 31¹¹⁰ se hicieron recomendaciones acerca del uso de un separador

¹⁰⁸ Plan estratégico de seguridad vial

¹⁰⁹ Capítulo 16.7 del Informe final del dictamen pericial

¹¹⁰ Capítulo 16.9 ibidem

mixto con bolardo y bordillo para que se pueda llevar a cabo las actividades mencionadas anteriormente.

Afirmaron los peritos que permitir la invasión momentánea de la ciclo-infraestructura se recomienda, dada la necesidad del desplazamiento seguro de menores de edad, pero debe tenerse en cuenta que dichas maniobras estarán limitadas a unos horarios establecidos por cada institución educativa y que debe ser controlado por ellos mismos, así como por las autoridades de tránsito correspondientes.

Resulta fundamental que la Dirección de Tránsito haga un seguimiento a la implementación de los PESV por parte de las instituciones educativas y además que al momento de aprobar dichos planes se tenga en cuenta las particularidades de la operación de cada institución educativa y la zona donde se encuentran ubicadas. Con esta recomendación se busca mitigar los inconvenientes que se puedan producir a nivel de seguridad y movilidad de todos los miembros de la comunidad educativa.

Por otra parte se evidencia que sobre este sector, la comunidad manifestaba su inquietud por el impacto negativo de la ciclo-infraestructura para el tránsito de las ambulancias y vehículos de emergencia, debido a que allí se encuentran ubicadas varias Instituciones de Salud. Esta misma preocupación fue puesta de presente por la declarante LUZ DARY CARDENAS FONSECA¹¹¹, quien reside en el corredor 5, para quienes se plantea la misma propuesta en el peritaje.

Otra inquietud que resuelven los peritos sobre este corredor es referente a la propuesta de la comunidad de trazar la ciclo-infraestructura por la carrera 27ª y por la carrera 28, ante la posibilidad de un menor impacto en la movilidad. En respuesta advierten que cualquier cambio en el trazado o reubicación de los corredores de ciclorruta generará un impacto negativo a nivel de capacidad vial y eventualmente se presentarán problemas similares relacionados con el estacionamiento de vehículos de emergencia, accesos a estacionamiento, maniobras de cargue y descargue y dejar y recoger niños, entre otros. Indican que por ello lo que se buscó con las sugerencias dadas en el dictamen pericial es favorecer e incentivar el uso seguro de la ciclo-infraestructura en la ciudad, pero buscando que su impacto a nivel de reducción de capacidad vial no sea considerable.

¹¹¹ Audiencia de pruebas 01: https://etbcsi-my.sharepoint.com/:v/g/personal/adm13buc_cendoj_ramajudicial_gov_co/EQtc1xDVPpDhNSdVrN1BRABMEdBRMJ9n3NMba6QtL1ERg?e=NOsvi4

También indican que otro factor que hay que tener en cuenta al momento de mover un corredor de ciclo-infraestructura hacia otro eje vial es asegurar la directividad, que se entiende como la búsqueda de los caminos más cortos y directos entre los diferentes orígenes y destinos de desplazamiento que debe facilitar la ciclo red. La red debe propiciar rutas lo más directas posibles, en donde se reduzcan al mínimo los desvíos, es decir, la diferencia entre el recorrido a “vuelo de pájaro” y el realizado por la bicicleta. La directividad, dicen los peritos, se relaciona con el tiempo empleado por las personas para sus recorridos en bicicleta y, por tanto, con la velocidad de los mismos, con la frecuencia de detenciones y el número de intersecciones. Aclaran que los cambios sugeridos buscaron tener en cuenta dicho principio y por ende la Carrera 27ª no se contempla como una alternativa adecuada.

A partir de todo lo anterior, el Despacho formula una **segunda conclusión**: La obra de ciclo-infraestructura objeto de los contratos de obra Nos. 161 y 162 de 2019 celebrados por el Municipio de Bucaramanga, infringe las normas urbanísticas previstas en los artículos 119, 131 y 132 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, como quiera que: **i)** fue trazada sobre corredores viales diferentes a los previstos en el listado indicativo del artículo 131, sin haberse adoptado los instrumentos de planeamiento urbanístico que el artículo 452 prevé para realizar tal modificación, esto es, el ajuste del Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga y, por disposición de este último, el Plan Maestro de Ciclorrutas; y **ii)** sus especificaciones técnicas, relacionadas con el diseño o tipología de ciclorrutas, ubicación, sentido vial y medidas, desconocen los estándares mínimos fijados en los artículos 119 y 132 para el diseño y construcción de ciclorrutas en la ciudad de Bucaramanga, **iii)** la administración municipal no ha garantizado de manera plena el derecho a la seguridad vial de la comunidad como quiera que varias de las recomendaciones de los peritos que se fundamentaban en necesidades que se evidenciaron en el recaudo probatorio no fueron solucionadas.

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

en los términos expuestos en el marco jurídico. Además, la seguridad vial como parte del desarrollo ordenado del territorio, también demanda acciones e intervenciones para solucionar las situaciones particulares que fueron evidenciadas por los peritos en cada corredor.

No desconoce el Despacho que en los diferentes documentos de planeación de la obra, el Municipio expuso sendas razones técnicas y de conveniencia para escoger la ubicación, tipología y diseños de las ciclorrutas, relacionadas con la seguridad vial, la utilización racional del espacio público, la necesidad de evitar la congestión vehicular, la necesidad de desestimular el uso del vehículo automotor, el uso de corredores estratégicos para la movilidad, la imposibilidad física de construir ciclorrutas en ciertas vías, entre otras, todas en principio objetivas y no susceptibles de reproche, sin embargo, como se explicó en el marco jurídico, la discrecionalidad que le asiste al municipio para la toma de decisiones de esta naturaleza se ve ampliamente reducida cuando el ordenamiento jurídico al cual están sujetas tales decisiones le señala prohibiciones o mandatos expresos que suponen una única respuesta correcta. La manera de sortear las limitaciones que plantea una norma local de urbanismo para la correcta marcha de una obra pública, no es desconocerlas, sino atender los procedimientos legales previstos para su modificación o actualización.

4. Análisis y alternativas para el conflicto con peatones, vehículos y ciclistas por la localización de las ciclorrutas y su impacto en la movilidad.

Se consignó en el dictamen pericial el análisis detallado sobre el impacto en la movilidad de la ciudad en cada uno de los corredores viales de las ciclorrutas¹¹². Allí se plantea que en Bucaramanga existe un conflicto histórico entre peatones y vehículos, de modo que la llegada de un nuevo usuario de la vía, abre las puertas a nuevas confrontaciones, para lo cual se requiere que exista una política de gobierno municipal que ponga a peatones, conductores y bici-usuarios a disponer de la vía y el espacio público de manera eficiente y concertada. Advierte que malas costumbres del usuario vial como: no ceder el paso, conducir a la defensiva, no respetar el semáforo, estacionarse en vías arterias y muchas otras, deben ser erradicadas, so pena que las ciclorrutas “nazcan muertas”, es decir que no haya potenciales bici-usuarios que las usen y el proyecto se convierta en un “elefante

¹¹² Estudio de flujo vehicular, para determinar el patrón de comportamiento de viaje, porcentaje de vehículos que circulan, variabilidad del flujo vehicular, composición vehicular, análisis de movimientos peatonales, análisis de variabilidad del flujo peatonal, características y estado de las vías, y un análisis de vías aledañas al área de influencia, incluyendo, colas, demoras, velocidades, relación Volumen/Capacidad, entre otras variables que permiten determinar los impactos en la movilidad debido a la implantación de cada corredor.

blanco”. Se requiere que el usuario de la vía y el espacio público, dimensione esa necesidad, no solo sobre el comportamiento como conductor, ciclista y peatón, sino en otros aspectos, como los riesgos que representa para la salud y la sociedad, el abuso en el uso del automóvil y la motocicleta, la no utilización del transporte público colectivo, tomar el taxi y el transporte público colectivo en cualquier lado, no compartir el vehículo, no usar las cebras, no usar los puentes peatonales, etc. El peritaje también afirma que existen en el tránsito y el transporte externalidades negativas como la accidentalidad, la contaminación ambiental, los mayores costos de operación, mayores tiempos de viaje, entre otros, que el usuario no solo debiera conocer, sino dimensionar. Se concluye que corresponde al gobierno local y nacional crear políticas de desestímulo al uso del auto particular en pro de la bicicleta y el transporte público colectivo.

Con fundamento en lo anterior, el dictamen conceptúa que, trabajando simultáneamente los siguientes tres elementos, se logrará lo que se requiere para el éxito en el funcionamiento de la ciclo-infraestructura: un tránsito seguro y eficiente:

“a. Conocimiento de la Ingeniería de tránsito. Son los técnicos especializados los encargados de resolver los problemas de tránsito. Para ello debe saber, que existen tres tipos de soluciones para la movilidad:

-Soluciones parciales de bajo costo, consistente en el aprovechamiento máximo de las condiciones existentes, con el mínimo de obra material y el máximo en cuanto a regulación funcional del tránsito, a través de técnica depurada, así como disciplina y educación por parte del usuario y el aprovechamiento máximo de las características físicas del sistema vial. Intervenir la señalización de Bucaramanga, así como crear giros manzana o almacenamiento de vehículos de vuelta izquierda, descargues nocturnos, cultura vial, control de paradas o control de intersecciones, son medidas económicas para la ciudad.

-Soluciones parciales de alto costo, consistente en sacar partido de lo que se tiene con inversión fuerte. Intervenir casos críticos como calles angostas, cruces peligrosos, obstrucciones, capacidad restringida, construcción de glorietas, intercambiadores de tráfico, estacionamientos etc., son soluciones a la movilidad.

-Soluciones integrales que para Bucaramanga y su área metropolitana sería por ejemplo la construcción de anillos externos, incluso que saquen el tránsito pesado de las zonas urbanas. El aprovechamiento mejor con ampliación de la carretera antigua Bucaramanga Floridablanca, es una oportunidad para dar soluciones al tránsito que va hacia el sur y que impacta gravemente la zona de cabecera.

b. La educación vial es otro elemento fundamental como base para la solución. Ese elemento no existe en Bucaramanga y cada día es peor. Para mejorar en este aspecto se requiere de:

- Generar jornadas de cultura vial.
- Programar jornadas de educación vial en escuelas y colegios

c. Legislación vigilancia y control. Existe legislación suficiente para mejorar la movilidad, pero en cuanto a la vigilancia y control hay un déficit importante, por las siguientes circunstancias:

- Interesa más la multa que la educación al conductor
- Desconocimiento de la ingeniería de tránsito, por falta de capacitación a agentes de tránsito.

Los agentes de tránsito en su mayoría no dimensionan que los conductores que se estacionan en vías arterias o intersecciones, causan graves problemas a la movilidad.

- Carencia de suficientes agentes de tránsito y/o de policía.”

Este análisis nos permite llegar a una **tercera conclusión**, el proyecto de las ciclorrutas, aunque cumple en términos de capacidad, especificaciones técnicas y de los requisitos básicos de las ciclorrutas (atractividad, coherencia, comodidad, directividad, seguridad), tiene falencias frente al tráfico vehicular presente y a la capacidad vial tan limitada de la ciudad de Bucaramanga. Por eso se requiere del compromiso de autoridades como el Municipio de Bucaramanga, la Dirección de Tránsito y el Área Metropolitana para que en forma conjunta diseñen un diagnóstico de las ciclorrutas en el contexto de la ingeniería de tránsito, la cultura vial y el control y legislación y ejecuten un plan que garantice que la obra ejecutar cumpla un propósito real y efectivo en la comunidad. Los anteriores derroteros han debido tenerse en cuenta en la etapa de planeación de la obra, pero no se hizo. Tal omisión, en criterio del despacho, también vulnera el derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio.

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

En el marco de la discrecionalidad que le dispensa el ordenamiento jurídico y atendiendo los compromisos adquiridos en el marco de la política pública metropolitana “La Estrategia de la Bicicleta”, el Despacho **ORDENARÁ** al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA que:

1. En el término de **un mes** informe con destino a este proceso, cuál de las siguientes alternativas gestionará para armonizar la obra de ciclo-infraestructura construida con el acatamiento a las disposiciones al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga, En cualquier de los anteriores casos, deberá garantizar la participación ciudadana mediante respuesta a peticiones y la celebración de audiencia pública en caso de ser solicitada:

i). Gestionar ante el Concejo Municipal, la revisión excepcional del POTB, en cuanto a las especificaciones técnicas de las ciclorrutas (tipología, sentido vial y ubicación). En tal evento, deberá respetar el procedimiento previsto en los artículos 2.2.2.1.2.6.2 y 2.2.2.1.2.6.3 del Decreto 1077 de 2015¹¹³, que incluye mecanismos de concertación y consulta ciudadana. De escogerse esta alternativa, Se exhortará al Concejo Municipal de Bucaramanga priorizar en su agenda de debates el presente asunto, que no debe superar el término de 10 meses.

ii) Adoptar los Planes Maestros de Movilidad y Ciclorruta para el ajuste del listado indicativo de corredores viales previsto en el artículo 131 del POTB. Para esta alternativa deberá allegar el cronograma de actividades a realizar las que no deben superar el termino de 10 meses.

¹¹³ Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” ARTICULO 2.2.2.1.2.6.2 Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación. La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran. ARTICULO 2.2.2.1.2.6.3 Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes. (Decreto 4002 de 2004, art.7) Parágrafo. En todo caso, la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento o de alguno de sus contenidos procederá cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la Ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios. (Decreto 2079 de 2003, art. 1)

2. En el término de un mes, presente un cronograma de actividades que responda a los siguientes aspectos particulares advertidos en los corredores viales, el cual no debe superar los 10 meses:

i) Adopción y ejecución del ajuste que sea necesario para conjurar la situación advertida en el corredor 5 sobre la imposibilidad de lograr la circulación rápida y segura de cualquier vehículo de emergencia. Casos como el del joven Juan Pablo Cárdenas Fonseca, ponen de presente la vulnerabilidad en la que se encuentra la comunidad del sector que vive sobre la carrera 3 con calle 55.

ii) Adelantar las gestiones correspondientes para formular y ejecutar una estrategia que permita conciliar el conflicto que se pone de presente en el corredor 8 referente a la imposibilidad de usar de manera fluida el corredor de la ciclo-infraestructura de la calle 41 con carrera 12, por el parqueo autorizado de vehículos de servicio oficial y de seguridad de la SIJIN.

iii) Concertar con el sector comercial del corredor 6, la mejor alternativa que permita superar de manera efectiva las dificultades referidas con la actividad de cargue y descargue de mercancía pesada, como quiera que la segregación dura que se instaló impide que los vehículos puedan ubicarse en sitios estratégicos para su actividad.

Todo lo anterior, salvo justificación razonada que impida al municipio el cumplimiento de los tiempos otorgados, lo que se estudiará en el correspondiente incidente que se será aperturado para hacer seguimiento al cumplimiento de la presente sentencia judicial.

Por último, **EXHORTAR** al Municipio de Bucaramanga, la Dirección de Tránsito y el Área Metropolitana para que en forma conjunta diseñen un diagnóstico de las ciclorrutas en el contexto de la ingeniería de tránsito, la cultura vial y el control y legislación, conforme al estudio y recomendaciones plasmadas en el dictamen pericial elaborado dentro del presente proceso, y ejecuten un plan que garantice que el proyecto de cicloinfraestructura cumpla un propósito real y efectivo en la comunidad.

El Despacho no emitirá orden alguna contra los contratistas UNION TEMPORAL BUCARAMANGA 003 y COJNSORCIO OBRAS CICLO RUTAS, como quiera que éstos, de común acuerdo con el ente territorial, acogieron las múltiples

recomendaciones que hicieron los peritos, adecuando la obra de cicloinfraestructura a las condiciones técnicas necesarias, sin que esto implicara sobre costos. En cuanto a las recomendaciones no acogidas, tal decisión fue autónoma del Municipio.

F. Las costas

Sin condena en costas por tratarse un asunto de interés público y por haber sido interpuesta la demanda por la Personería Municipal.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE la vulneración derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes por parte del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDÉNASE al Representante Legal del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** que:

1. En el término de un mes informe con destino a este proceso, cuál de las siguientes alternativas gestionará para armonizar la obra de ciclo-infraestructura construida con el acatamiento a las disposiciones al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga. En cualquiera de los anteriores casos, deberá garantizar la participación ciudadana mediante respuesta a peticiones y la celebración de audiencia pública en caso de ser solicitada:

i). Gestionar ante el Concejo Municipal, la revisión excepcional del POTB, en cuanto a las especificaciones técnicas de las ciclorrutas (tipología, sentido vial y ubicación). En tal evento, deberá respetar el procedimiento previsto en los artículos 2.2.2.1.2.6.2 y 2.2.2.1.2.6.3 del Decreto 1077 de 2015¹¹⁴, que incluye mecanismos

¹¹⁴ Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio" ARTICULO 2.2.2.1.2.6.2 Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter

de concertación y consulta ciudadana. De escogerse esta alternativa, se exhorta al Concejo Municipal de Bucaramanga priorizar en su agenda de debates el presente asunto, que no debe superar el término de 10 meses.

ii) Adoptar los Planes Maestros de Movilidad y Ciclorruta para el ajuste del listado indicativo de corredores viales previsto en el artículo 131 del POTB. Para esta alternativa deberá allegar el cronograma de actividades a realizar las que no deben superar el término de 10 meses.

2. En el término de un mes, presente un cronograma de actividades que responda a los siguientes aspectos particulares advertidos en los corredores viales, el cual no debe superar los 10 meses:

i) Adopción y ejecución del ajuste que sea necesario para conjurar la situación advertida en el corredor 5 sobre la imposibilidad de lograr la circulación rápida y segura de cualquier vehículo de emergencia.

ii) Adelantar las gestiones correspondientes para formular y ejecutar una estrategia que permita conciliar el conflicto que se pone de presente en el corredor 8 referente a la imposibilidad de usar de manera fluida el corredor de la ciclo-infraestructura de la calle 41 con carrera 12, por el parqueo autorizado de vehículos de servicio oficial y de seguridad de la SIJIN.

iii) Concertar con el sector comercial del corredor 6, la mejor alternativa que permita superar de manera efectiva las dificultades referidas con la actividad de cargue y descargue de mercancía pesada, como quiera que la segregación dura que se instaló impide que los vehículos puedan ubicarse en sitios estratégicos para su actividad.

Todo lo anterior, salvo justificación razonada que impida al municipio el cumplimiento de los tiempos otorgados, lo que se estudiará en el correspondiente

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

incidente que será aperturado para hacer seguimiento al cumplimiento de la presente sentencia judicial.

TERCERO: EXHORTAR al Municipio de Bucaramanga, la Dirección de Tránsito y el Área Metropolitana para que en forma conjunta diseñen un diagnóstico de las ciclorrutas en el contexto de la ingeniería de tránsito, la cultura vial y el control y legislación, conforme al estudio y recomendaciones plasmadas en el dictamen pericial, y ejecuten un plan que garantice que el proyecto de cicloinfraestructura cumpla un propósito real y efectivo en la comunidad.

CUARTO: CREASE un comité de verificación para garantizar el cumplimiento de las órdenes dadas en la presente providencia, conformado por la Personería de Bucaramanga, la Procuraduría Delegada, el Municipio de Bucaramanga, el Área Metropolitana de Bucaramanga y los presidentes de las Juntas de Acción Comunal, barrios y corregimientos de Bucaramanga, en caso de que estos últimos quieran participar. Rendirán informes bimensuales sobre el avance de lo ordenado.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: EJECUTORIADA la presente providencia, ENVÍESE copia de la misma a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO - REGIONAL SANTANDER-, en atención a lo establecido en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998. Y archívese en la plataforma digital SAMAI.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ
JUEZ