

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – Competencias / ALCALDIAS LOCALES – Competencias / PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE – Competentes / HUMEDAL JABOQUE - Protección

Según se observa de artículos 2 del decreto 980 de 1997 y 1º del decreto 759 de 1998 y contrario a lo sostenido por la apoderada del IDU durante el transcurso del proceso de primera y segunda instancia, este ente si es competente para la conservación, habilitación, construcción, reconstrucción, mantenimiento y pavimentación de zonas de uso público destinadas a la movilidad, tales como, zonas verdes, peatonales, andenes y obras complementarias, como las que se ponen en consideración en este proceso. En ese orden, probado como quedó en primera instancia, la vulneración del derecho colectivo goce del espacio público y sobre todo la protección especial que ha merecido la existencia del Humedal Jaboque, es necesario ordenar al IDU que en atención a las funciones de las que es titular, inhabilite la zona comprendida entre la carrera 114 y el río Bogotá sobre la calle 62 de manera progresiva hasta lograr el cierre definitivo, de modo que se garantice que zonas como la del citado humedal sean utilizadas para los fines prescritos en las normas ambientales, como las recreación pasiva y educación ambiental, adoptando para ello las decisiones administrativas, técnicas y demás, necesarias para el cumplimiento de la presente orden. Ahora bien, revisadas las funciones de las que es titular la Alcaldía Local de Engativá y su correspondiente Junta Administradora, y habida cuenta de que fue vinculada al proceso cuando se admitió la demanda, esta Sala encontró que en el artículo 3º del Acuerdo 6 de 1992 se dispone que las Juntas Administradoras Locales deben propender por el mantenimiento y construcción de las zonas verdes, y promover acciones tendientes a la protección, recuperación y desarrollo de los recursos naturales y del medio ambiente, así como realizar campañas de educación ambiental y reforestación en sus localidades. En tal escenario, resulta evidente que la Alcaldía Local de Engativá y su Junta Administradora participen en la protección del derecho colectivo a un ambiente sano, razón esta suficiente para que de manera coordinada con las entidades distritales que tengan competencia para ello, deberán ejecutar la orden de cierre de la vía de la calle 62 comprendida desde la carrera 114 hasta el Río Bogotá, adoptando para ello las decisiones administrativas, técnicas y demás necesarias para el cumplimiento de la presente orden.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 6 DE 1992 – ARTICULO 3 / DECRETO 980 DE 1997 – ARTICULO 2 / DECRETO 759 DE 1998 – ARTICULO 1

FALTA DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL – No es excusa para incumplir orden judicial

Respecto de los inconvenientes de índole presupuestal puestos de presente para justificar la falta de competencia para el cumplimiento de la decisión apelada, debe precisarse que de acuerdo con los pronunciamientos jurisprudenciales que esta Sección ha emitido sobre el particular, según los cuales no puede dilatarse en el tiempo el acatamiento de una orden judicial arguyendo la falta de disponibilidad presupuestal, pues dentro del trámite presupuestal se encuentran previstas etapas de gestión administrativa y financiera, las cuales conllevan a la obtención de una obra pero siempre dentro de un periodo prudencial.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la falta de disponibilidad presupuestal: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 11 de mayo de 2006, Rad. 2002-00654(AP), MP. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., diez (10) de junio de dos mil diez (2010)

Radicación número: 25000 2324 000 2004 92425 01(AP)

Actor: PERSONERIA DE BOGOTA D.C.

Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA ESP Y OTROS

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el **Instituto de Desarrollo Urbano - IDU** contra la sentencia proferida el 12 de julio de 2007 por el Tribunal Administrativo Cundinamarca en cuanto accedió las pretensiones de la demanda.

I.- LA DEMANDA

El 5 de noviembre de 2004 el señor Herman Arias Gaviria, actuando en su condición de **Personero de Bogotá D.C.**, promovió acción popular contra **la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP.**, el **Instituto de Desarrollo Urbano – IDU** y **la Alcaldía Local de Engativá**, tendiente a la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, el goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público.

1. Las pretensiones

Solicitó el demandante que el tribunal accediera a las siguientes pretensiones:

“1. Proteger los derechos e intereses colectivos previstos en el artículo 4º literales a, d, l y que son inherentes a los habitantes de la ciudad capital de conformidad con la Ley 472 de 1998, los cuales están siendo vulnerados por la presunta negligencia del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ D.C. Y LA ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ.

2. Ordenar a las accionadas que dentro de los términos que su despacho lo disponga se adelanten las diligencias necesarias con el fin de lograr no sólo, la construcción de los andenes comprendidos entre la calle 62 o vía principal de Engativá desde la carrera 114 hasta el río Bogotá; sino también la reconstrucción de la vía que se encuentra totalmente deteriorada, incluyendo la ciclo ruta que conecte el Barro Engativá Centro con la que llega hasta el Parque de la Florida, teniendo en cuenta que algunos de los habitantes de los municipios aledaños al parque se desplazan en bicicleta.

3. Fijar el valor del incentivo que señala el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, con destino al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.”¹

2. Los hechos y omisiones en que se funda

1. Señaló el actor que desde hace cuatro (4) años se vienen elevando por parte de la ciudadanía peticiones a las autoridades demandadas con el fin de lograr la construcción de los andenes comprendidos entre la calle 62 (vía principal de Engativá), desde la carrera 114 hasta el Río Bogotá.

2. Indicó que la calle 62 es la única vía de acceso al Parque de La Florida y a Municipios como Funza y Cota, entre otros, y cuenta con gran afluencia de peatones (turistas, estudiantes de colegios) quienes se ven obligados a transitar por la vía junto con los vehículos que por allí circulan, poniendo en peligro sus vidas, ante la carencia de andenes.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, admitió la demanda y ordenó el trámite de rigor, a través de auto calendado el 9 de noviembre de 2004.

III.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado de la **Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá** propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, haciéndola consistir en que las obras relacionadas con la recuperación de la vía y la construcción de los andenes son del resorte exclusivo del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo 019 de 1972 en concordancia con los Decretos 980 de 1997 y 759 de 1998.

¹ Folio 27 del Cuaderno número 1.

Tan cierto es lo anterior, que en las respuestas a las solicitudes de la comunidad, el IDU ha afirmado que las obras se encuentran incorporadas al Banco de Proyectos de la entidad “...a la espera de la respectiva asignación presupuestal por parte de la Administración Distrital...”. En otra comunicación el citado instituto expresó: “Al respecto de su solicitud de construcción de Ciclo Ruta y andenes sobre la calle 62, desde la carrera 127 hasta el Río Bogotá, se informa que este proyecto sólo será ejecutado cuando se haga la pavimentación de las calzadas vehiculares en dicha zona...”

Informó al Despacho Sustanciador que la citada vía se encuentra dentro del límite legal del Humedal Jaboque, ocupando la zona de manejo ambiental, lo cual significa que los senderos peatonales están previstos dentro del desarrollo del programa paisajístico forestal y faunístico. Lo anterior, aseguró el apoderado del ente demandado, no permite la construcción de la ciclo ruta, pues de hacerse, necesariamente invadiría el cuerpo del humedal al encontrarse en el límite de la ronda hidráulica, en donde existe restricción de uso.

También formuló la excepción de inexistencia de la violación de los derechos colectivos por parte de la empresa, explicando su contenido en la inexistencia de elementos de juicio que permitan pensar que la empresa ha violado los derechos colectivos, pues las obras se han adelantado dentro del marco de sus competencias.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicitó que se declararan probadas las excepciones propuestas y, que en consecuencia se negaran las pretensiones de la demanda.

El apoderado del **Distrito Capital** contestó la demanda proponiendo la excepción de legitimación en la causa por pasiva, aseverando que es al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, a la entidad a la que le compete garantizar el derecho colectivo del espacio público a través de las adecuaciones de las obras y no a las Alcaldías Locales.

En ese mismo sentido, respaldó la afirmación consistente en que la acción popular impetrada no era procedente para proteger el citado interés colectivo, como quiera que la Alcaldía Local de Engativá no ha omitido su deber de garantizarlo, dado que no le compete la construcción, adecuación o mantenimiento de andenes, vías

o puentes peatonales, ya que como se dijo, esa competencia le fue asignada al IDU.

Actuando a través de apoderada el **Instituto de Desarrollo Urbano – IDU**, contestó la demanda, e igual que las demás entidades demandadas propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, afirmando que las Juntas Administradoras Locales eran las competentes de conformidad con lo estatuido en el numeral 3º artículo 3º del Acuerdo 6 de 1992.

Así mismo, se refirió a la disponibilidad presupuestal para este tipo de obras, sosteniendo que el Distrito debía manejar una estrategia de prioridades dadas las necesidades de la comunidad, siempre que esté debidamente presupuestado, y que cuente con un rubro específico de conformidad con lo estatuido en el ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, adujo que existe una programación de los presupuestos de inversión de la Administración Central. Explicó que la programación de las inversiones se define en la vigencia anterior al periodo presupuestal y se constituye en el Plan Operativo Anual de Inversiones. Señaló, que posteriormente debe efectuarse un seguimiento mensual de la ejecución de los presupuestos de inversión de todas las entidades distritales, información que es componente fundamental del Plan de Acción y la Territorialización de la Inversión Distrital, y por ende el Plan de Desarrollo Distrital.

De manera ulterior, aseveró que no había vulnerado los derechos enunciados por el actor en el libelo de la demanda, sino que por el contrario, en ejercicio de las funciones de colaboración a él atribuidas, había respondido una inquietud formulada por el señor Juan Manuel Benítez, en la que además de indicar su falta de competencia para conocer la construcción de la vía en mención, y obras anexas, puso en conocimiento los programas de “Gestión Compartida” y de “Obra por tu lugar” que desarrolla el instituto en bienestar de la comunidad.

Informó que había llevado a cabo en la vía una “*Brigada Ex Huecos*”, con el fin de atender situaciones imprevistas y permitir la movilidad en la ciudad y trabajos complementarios como la construcción de taludes, gaviones, atención de desastres, control de inundaciones y manejo de agua en las vías, con el fin de garantizar la estabilidad y conservación de la malla vial.

Por último, señaló que la invocación que hace el demandante de la presunta vulneración del derecho al goce del espacio público se limitó a transcribir una serie de normas in indicar los presupuestos fácticos que configuran la mencionada violación.

En lo que hace al desconocimiento del goce del espacio público, indicó que no se privó a ninguna persona del derecho a utilizar las vías públicas, ni tampoco su utilización se ha visto restringido de ninguna manera.

IV. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Por medio de auto calendado el 2 de febrero de 2005, el *a quo* fijó fecha y hora para la celebración de la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, correspondiendo ésta al 15 de febrero de 2005 a las nueve y media de la mañana (9:30 a.m.).

Aplazado el día y a la hora fijada, el 4 de mayo de 2005 se llevó a cabo la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, a la que comparecieron las partes del proceso. En la audiencia no se concertó fórmula de arreglo, razón por la cual se declaró fallida.

- Mediante proveído del 19 de mayo de 2005 se abrió a pruebas el proceso.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La apoderada del **Instituto de Desarrollo Urbano – IDU**, presentó alegatos dentro del término respectivo, trayendo a colación los mismos argumentos planteados en la contestación de la demanda.

El **demandante**, actuando a través de apoderado, sostuvo que de las pruebas que se aportaron al proceso, era deducible que los andenes y la reparación de la vía, incluida la ciclo ruta que conecta al Barrio de Engativá con el Parque de La Florida, se tornaba primordial para el desplazamiento de los habitantes del sector, y a la vez evitaba serios riesgos que podían atentar contra su integridad física e incluso contra sus vidas.

Afirmó, que la terminación de la Avenida José Celestino Mutis, a que se hizo referencia en el pacto de cumplimiento, no contribuía con la solución de la problemática descrita.

VII-. LA PROVIDENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 12 de julio de 2007, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Decláranse no probadas las excepciones propuestas.

SEGUNDO: Protéjanse los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y el derecho colectivo a la seguridad y prevención de accidentes previsibles técnicamente, previstos en los literales a), d) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Ordénase al Distrito Capital de Bogotá, para que por medio de sus entidades descentralizadas o no, proceda al cierre definitivo de la calle 62, en el espacio comprendido entre la carrera 114 y el río Bogotá, así: en el término máximo de seis (6) meses el cierre de la vía para el tráfico vehicular y posteriormente, el cierre de la vía para el tráfico peatonal ciclístico con fines diferentes a la recreación pasiva y la educación ambiental, adoptando para ello las decisiones administrativas, técnicas y demás, necesarias para el cumplimiento de la presente orden. Cualquier conflicto que se presentare como consecuencia del cumplimiento de la ordenación impartida en esta providencia deberá ser resuelto por la misma entidad territorial.

(...)²

El Juzgador de Primera Instancia aseveró que existía en el caso *sub examine* conflicto entre dos derechos: la protección del medio ambiente y la seguridad de las personas que transitan por la Calle 64 entre la carrera 114 y el Río Bogotá.

En lo que hace al segundo de los derechos, esto es, a la seguridad de los peatones, fue claro para el Tribunal que la ausencia de andenes, ciclo ruta y la falta de mantenimiento de la vía vulneraba el derecho a la transitabilidad de los habitantes del sector, dado que era evidente la situación de riesgo y constante amenaza a la que se veían abocados diariamente los transeúntes del sector.

² Folio 448 de este Cuaderno.

De otra parte, en lo concerniente a la protección al medio ambiente, encontró que la calle 62 entre la carrera 114 y el Río Bogotá se encontraba construida dentro de la zona de influencia del Humedal Jaboque, que es un bien de uso público con destino específico y protección jurídica reforzada, con limitaciones a la movilidad y que requiere especial cuidado para su manejo. Señaló, que en tales zonas no se permiten construcciones ni urbanizaciones, ni el desarrollo de actividades diferentes a la recreación pasiva y a la educación ambiental.

Respaldo en el acervo probatorio, advirtió que se trataba de una vía que fue construida con anterioridad a la expedición de las normas sobre protección ambiental del humedal y de su delimitación; y que pese a ello la administración nada había hecho para proteger de manera efectiva dicho sector.

Así las cosas, sopesando los dos derechos colectivos enfrentados, consideró el *a quo* que no era procedente ordenar la ampliación o reestructuración de la vía, pues es objeto de protección especial para la cual no se prevé excepción alguna, y por contera estimó que debía primar el derecho más inmediato, esto es, la protección del humedal. Para el efecto ordenó que se rehabilitara el sector de conformidad con el tratamiento que debía dársele a los humedales, lo cual, a su juicio, no excluía el derecho a la seguridad de los transeúntes, sino que condicionaba su uso protegiendo los derechos de toda la comunidad.

Finalmente, condenó al Distrito Capital, a través de sus entidades descentralizadas o no, el cumplimiento de la orden de cierre definitivo pero progresivo de la vía, adoptando para ello las decisiones administrativas, técnicas y demás necesarias para resolver cualquier conflicto.

VI.- EL RECURSO

La apoderada del **Instituto de Desarrollo Urbano – IDU** presentó recurso de apelación arguyendo que cualquier obra que pretenda construirse debe contar siempre con la asignación de recursos para su ejecución. En ese orden, toda entidad estatal, cuando planifica la ejecución de una obra, debe plantear la inversión prioritaria de recursos para la posterior celebración contractual, instrumento este a través del cual se materializa el proyecto.

Aseguró que los órganos judiciales no tienen la atribución de imponer nuevas cargas fiscales a los entes de la administración pública para proveer la solución de las peticiones ciudadanas, pues de lo contrario, obligaría a postergar la ejecución de proyectos que corresponden a grandes compromisos con el desarrollo armónico de la ciudad, cuya priorización ha sido materia de cuidadosos estudios por expertos, o, a suspender reparaciones viales del mismo nivel para ingresar en procesos contractuales imprevistos que requieren estudios previos y que exigen tiempo y destinación de elementos logísticos y humanos de mucha ponderación.

Señaló que la parte resolutive de la sentencia no identificó cuál de las entidades distritales debía cumplir con el cierre definitivo de una calle para tráfico vehicular, peatonal y ciclístico. Aunado a ello, arguyó que dentro de las funciones de las demandadas, especialmente, las del IDU, no se encontraba la del manejo del tráfico de la ciudad, razón por la que, en su sentir, se hace imposible proceder con dicha orden por falta de competencia.

VII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La apoderada del **Instituto de Desarrollo Urbano – IDU** presentó alegatos de conclusión reiterando lo expuesto en el recurso de apelación, agregando que la orden fijada en la parte resolutive del fallo objeto de alzada, corresponde ejecutarla a la Secretaria de Movilidad.

VIII.- LAS CONSIDERACIONES

1.- El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

2.- Con el ejercicio de la presente acción se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público goce de un ambiente sano y defensa de los bienes de uso público, por cuanto en la Avenida 62 entre calles 114 y el Río Bogotá no existen senderos peatonales ni ciclo ruta y la vía vehicular se encuentra sin pavimento, lo que pone a los habitantes del sector en riesgo ya que deben transitar simultáneamente automóviles y personas por la misma zona.

En ese contexto, el demandante solicita que:

“1. Proteger los derechos e intereses colectivos previstos en el artículo 4º literales a, d, l y que son inherentes a los habitantes de la ciudad capital de conformidad con la Ley 472 de 1998, los cuales están siendo vulnerados por la presunta negligencia del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ D.C. Y LA ALCALDÚIA LOCAL DE ENGATIVÁ.

2. Ordenar a las accionadas que dentro de los términos que su despacho lo disponga se adelanten las diligencias necesarias con el fin de lograr no sólo, la construcción de los andenes comprendidos entre la calle 62 o vía principal de Engativá desde la carrera 114 hasta el río Bogotá; sino también la reconstrucción de la vía que se encuentra totalmente deteriorada, incluyendo la ciclo ruta que conecte el Barro Engativá Centro con la que llega hasta el Parque de la Florida, teniendo en cuenta que algunos de los habitantes de los municipios aledaños al parque se desplazan en bicicleta.

3. Fijar el valor del incentivo que señala el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, con destino al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.”³

3.- El a quo en la sentencia impugnada amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, ordenando lo siguiente:

“PRIMERO: Decláranse no probadas las excepciones propuestas.

SEGUNDO: Protéjanse los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y el derecho colectivo a la seguridad y prevención de accidentes previsibles técnicamente, previstos en los literales a), d) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Ordénase al Distrito Capital de Bogotá, para que por medio de sus entidades descentralizadas o no, proceda al cierre definitivo de la calle 62, en el espacio comprendido entre la carrera 114 y el río Bogotá, así: en el término máximo de seis (6) meses el cierre de la vía para el tráfico vehicular y posteriormente, el cierre de la vía para el tráfico peatonal ciclístico con fines diferentes a la recreación pasiva y la educación ambiental, adoptando para ello las decisiones administrativas, técnicas y demás, necesarias para el cumplimiento de la presente orden. Cualquier conflicto que se presentare como consecuencia del cumplimiento de la ordenación impartida en esta providencia deberá ser resuelto por la misma entidad territorial.

(...)”⁴

4.- En orden a resolver lo pertinente, se tiene que conforme con lo estatuido por el artículo 322 de la Constitución Política, el Distrito Capital tiene el mismo régimen

³ Folio 27 del Cuaderno número 1.

⁴ Folio 448 de este Cuaderno.

político, fiscal y administrativo de los municipios. La normativa es del siguiente tenor:

***“Artículo 322**, Modificado por el Acto Legislativo 01 de 2000.*

Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.”

En concordancia con lo anterior, el Decreto 1421 de 1993 en su artículo segundo dispuso cuál es el régimen aplicable en el Distrito Capital:

***“ARTÍCULO 2º. Régimen aplicable.** El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.”*

A su turno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 311 de la Constitución Política, 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.

Y de acuerdo con la ley mencionada (Ley 136 de 1994), corresponde al municipio, entre otras funciones:

“Artículo 3º.- Funciones. Corresponde al municipio:

1. *Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.*
2. *Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.*
3. *Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.*
4. *Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.*
5. *Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.*
6. *Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.*
7. *Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.*
8. *Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.*
9. *Las demás que señale la Constitución y la Ley.”*

5.- Pues bien, del contenido del recurso de apelación impetrado se observa que la apoderada del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU con controvierte la existencia de la vulneración de los derechos e intereses colectivos relacionados en la demanda, sino que para enervar la decisión de primera instancia a lo que apunta es a argüir la falta de competencia para cumplir la orden judicial y a poner presente inconvenientes de índole presupuestal para el mismo efecto.

En tal orden, no es procedente referirse a si se encuentra o no probado el desconocimiento de los derechos colectivos al goce del espacio público y de un ambiente sano, porque además de lo anotado en el párrafo anterior, se advierten en el expediente suficientes elementos de juicio tanto fácticos como jurídicos que acreditan idónea y válidamente a vulneración de estos derechos.

6.- En ese escenario, la Sala abordará en primera medida el tema de la competencia de los entes demandados para cumplir con las órdenes judiciales dispuestas en la sentencia apelada, para luego referirse a los argumentos de carácter presupuestal aducidos por el recurrente, dado que, ciertamente le asiste razón a la apoderada del IDU cuando asevera que el Tribunal no puntualizó a qué ente del Distrito Capital le correspondía atender la orden.

De conformidad con el Decreto 980 de 1997 son funciones del **Instituto de Desarrollo Urbano – IDU**, las siguientes:

*“**Artículo 2º.** De conformidad con lo previsto en el artículo anterior, corresponde al Instituto de Desarrollo Urbano, atender los siguientes negocios o asuntos:*

- 1. Participar en la fijación de políticas, objetivos y planes de obras públicas del Distrito Capital en coordinación con los organismos distritales competentes.*
- 2. Realizar, directamente o por contrato, los proyectos, diseños y la construcción de las obras, en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital.*
- 3. Mantener actualizado el inventario sobre el estado de las vías, parques, puentes peatonales y vehiculares y suministrar la información al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, las Localidades y organismos oficiales que la requieran.*
- 4. Mantener actualizada una base de datos sobre costos de construcción de obras públicas en el Distrito Capital.*
- 5. Mantener actualizadas las normas para el diseño, construcción e interventoría de obras públicas y velar por su correcto cumplimiento, incluyendo la aplicación de normas nacionales e internacionales sobre la materia.*
- 6. Prestar la asistencia técnica requerida por las Localidades en la ejecución de las obras públicas de su competencia.*
- 7. Desarrollar por sí misma o a través de terceros, tecnologías apropiadas al medio, para la construcción, conservación y mantenimiento de vías y lograr la transferencia tecnológica cuando sea posible.*
- 8. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas de las Localidades, para que éstas asuman progresivamente las funciones de construcción, mantenimiento y conservación de las obras públicas en su jurisdicción.”* (Subrayado fuera de texto)

A su turno, el Decreto 759 de 1998 preceptuó lo que a continuación se transcribe:

*“**Artículo 1º.** Modificar el artículo tercero del Decreto 980 de 1997, el cual quedará así: "**Artículo 3º.** En concordancia con lo dispuesto en el artículo 2º del Acuerdo 19 de 1972, el mantenimiento, rehabilitación,*

reparación, reconstrucción, pavimentación de zonas de espacio público destinadas a la movilidad, tales como: vías, puentes vehiculares y peatonales, zonas verdes, zonas peatonales, andenes, monumentos públicos, separadores viales y obras complementarias, estarán o cargo del Instituto de Desarrollo Urbano, así como la recepción e interventoría de las obras realizadas en zonas a desarrollar por urbanizadores o personas que adelanten loteos". (Subrayado fuera de texto).

Según se observa de las normas enunciadas y contrario a lo sostenido por la apoderada del IDU durante el transcurso del proceso de primera y segunda instancia, este ente si es competente para la conservación, habilitación, construcción, reconstrucción, mantenimiento y pavimentación de zonas de uso público destinadas a la movilidad, tales como, zonas verdes, peatonales, andenes y obras complementarias, como las que se ponen en consideración en este proceso.

En ese orden, probado como quedó en primera instancia, la vulneración del derecho colectivo goce del espacio público y sobre todo la protección especial que ha merecido la existencia del Humedal Jaboque, es necesario ordenar al IDU que en atención a las funciones de las que es titular, inhabilite la zona comprendida entre la carrera 114 y el río Bogotá sobre la calle 62 de manera progresiva hasta lograr el cierre definitivo, de modo que se garantice que zonas como la del citado humedal sean utilizadas para los fines prescritos en las normas ambientales, como las recreación pasiva y educación ambiental, adoptando para ello las decisiones administrativas, técnicas y demás, necesarias para el cumplimiento de la presente orden.

Ahora bien, revisadas las funciones de las que es titular la Alcaldía Local de Engativá y su correspondiente Junta Administradora, y habida cuenta de que fue vinculada al proceso cuando se admitió la demanda, esta Sala encontró que en el artículo 3º del Acuerdo 6 de 1992 se dispone que las Juntas Administradoras Locales deben propender por el mantenimiento y construcción de las zonas verdes, y promover acciones tendientes a la protección, recuperación y desarrollo de los recursos naturales y del medio ambiente, así como realizar campañas de educación ambiental y reforestación en sus localidades. La citada normativa es del siguiente tenor:

“Artículo 3º.- A las J.A.L. les corresponde con arreglo a lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la gestión autónoma de todos

aquellos asuntos de interés eminentemente local que no trasciendan al ámbito metropolitano, distrital o supralocal y prestar aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que no estén a cargo de ninguna otra autoridad Distrital. Además de las funciones ya establecidas en la Constitución Nacional, en la Ley, y en los Acuerdos del Concejo. Las J.A.L. tienen las siguientes funciones y atribuciones específicas.

(..)

3. Efectuar la construcción y mantenimiento de las obras y proyectos locales tales como: Vías y zonas verdes, con excepción de las vías de carácter metropolitano y las zonas verdes ubicadas sobre las vías V - O a V - 4, parques locales, redes locales de distribución de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y teléfonos, servicios de salud, ancianatos, centros de asistencia social, plazas de mercado, instalaciones deportivas, centros culturales, salones comunales y centros educativos. De estas atribuciones hará uso previa aprobación de la entidad a la cual se encuentre asignado la correspondiente función;

(...)

8. Solicitar de las autoridades la protección, recuperación y desarrollo del patrimonio histórico, cultural y ecológico de la respectiva localidad y vigilar el cumplimiento de las disposiciones vigentes.

(...)

23. Promover acciones de protección, recuperación y desarrollo de los recursos naturales y del medio ambiente y realizar campañas de educación ambiental y reforestación en sus localidades en coordinación con las entidades competentes;

(...)"

En tal escenario, resulta evidente que la Alcaldía Local de Engativá y su Junta Administradora participen en la protección del derecho colectivo a un ambiente sano, razón esta suficiente para que de manera coordinada con las entidades distritales que tengan competencia para ello, deberán ejecutar la orden de cierre de la vía de la calle 62 comprendida desde la carrera 114 hasta el Río Bogotá, adoptando para ello las decisiones administrativas, técnicas y demás necesarias para el cumplimiento de la presente orden.

7.- De otra parte, respecto de los inconvenientes de índole presupuestal puestos de presente para justificar la falta de competencia para el cumplimiento de la decisión apelada, debe precisarse que de acuerdo con los pronunciamientos jurisprudenciales que esta Sección ha emitido sobre el particular, según los cuales

no puede dilatarse en el tiempo el acatamiento de una orden judicial arguyendo la falta de disponibilidad presupuestal, pues dentro del trámite presupuestal se encuentran previstas etapas de gestión administrativa y financiera, las cuales conllevan a la obtención de una obra pero siempre dentro de un periodo prudencial:

“En ese oficio se invocan razones de orden presupuestal para no realizar los trabajos de recuperación del Paseo del Comercio. En relación con lo anterior, ha sido criterio reiterado de la Sala⁵ el que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección aquella se instauró, tal como ocurre en este asunto, y que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades públicas que efectúen las gestiones administrativas y financieras indispensables para obtener los recursos necesarios. En efecto, ciertamente la ejecución de una obra pública supone la disponibilidad de recursos así como el agotamiento del procedimiento legal de contratación de la misma, por lo que al emitirse una orden en esa dirección debe tenerse en cuenta, entre otros aspectos, las condiciones financieras de los entes públicos y la naturaleza y alcance de las obras a realizar. Por lo tanto, ante una circunstancia como la alegada en la impugnación, es deber de las autoridades públicas adelantar las actuaciones de orden administrativo, presupuestal y financiero que permitan la consecución de los recursos necesarios para adelantar las obras ordenadas, aclarándose, en todo caso, que si bien dichas gestiones no pueden ser inmediatas, tampoco pueden prolongarse en el tiempo, ya que en modo alguno pueden los entes públicos dilatar indefinidamente las soluciones a las necesidades colectivas ni permanecer indiferentes ante los riesgos que amenacen los derechos y la seguridad de los ciudadanos.”⁶

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: MODIFÍCASE el numeral tercero de la parte resolutive del fallo objeto del recurso de alzada en el sentido de **ORDENAR** al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y a la Alcaldía Local de Engativá que, de manera coordinada con las entidades distritales correspondientes, procedan al cierre definitivo de la calle 62,

⁵ Entre otras, ver las sentencias de 25 de octubre de 2001 (exp. 2000-0512-01, C.P. Dr. Gabriel E. Mendoza Martelo) y 24 de octubre de 2002 (exp. 2001-0904-01, C.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade).

⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. Consejero Ponente Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Sentencia. Núm. Rad.: 2002-00654, proferida el 11 de mayo de 2006.

en el espacio comprendido entre la carrera 114 y el río Bogotá, así: en el término máximo de seis (6) meses el cierre de la vía para el tráfico vehicular y posteriormente, el cierre de la vía para el tráfico peatonal ciclista con fines diferentes a la recreación pasiva y la educación ambiental, adoptando para ello las decisiones administrativas, técnicas y demás, necesarias para el cumplimiento de la presente orden.

SEGUNDO: CONFÍRMANSE los demás numerales vistos en la parte resolutive de la providencia apelada.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 10 de junio de 2010.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidente

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO