

Honorable Juez (a)
JUEZ ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ – Reparto
E. S. D.

Asunto: **Demanda de Acción Popular**
Con SOLICITUD DE MEDIDA PREVIA O CAUTELAR
Acción: **Constitucional Popular**
Accionante: **Enrique Gil Botero**
Accionado: **Distrito Capital de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.) – Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP–**

ENRIQUE GIL BOTERO, mayor de edad, abogado en ejercicio, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 70.071.004 de Medellín y portador de la tarjeta profesional No. 27.154 del C. S. de la J., actuando en nombre propio y en ejercicio de la **ACCIÓN POPULAR** consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, regulada por la Ley 472 de 1998, respetuosamente comparezco ante su Despacho con el propósito de presentar demanda de acción popular, con solicitud de medida previa o cautelar, en contra del **DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.) – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO –DADEP–**, con ocasión de la expedición de la Resolución No. 490 de 26 de diciembre de 2018, “*por la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018*”, y del acto administrativo general contenido en el correspondiente Pliego de Condiciones Definitivo, cuyo objeto es: “*Entregar en concesión la realización y el financiamiento de: el diseño, la fabricación, el suministro, la instalación, la actualización, el mantenimiento, la operación, el traslado y la reposición del mobiliario urbano de Bogotá D.C.*”.

Esta demanda, de naturaleza preventiva, se presenta con el propósito de que se amparen los derechos e intereses colectivos **(i)** al goce de un ambiente sano y **(ii)** a la moralidad administrativa, consagrados en los literales a) y b) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, respectivamente, los cuales se encuentran amenazados o en riesgo latente de vulneración con la decisión adoptada por DADEP de dar apertura y tramitar la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, conforme a los siguientes,

I. HECHOS

Primero: El 30 de noviembre de 2018, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP– publicó el Aviso de Convocatoria correspondiente a la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-

129-2018, anunciando el inicio de dicho procedimiento de selección con el objeto de: “*Entregar en concesión la realización y el financiamiento de: el diseño, la fabricación, el suministro, la instalación, la actualización, el mantenimiento, la operación, el traslado y la reposición del mobiliario urbano de Bogotá D.C.*”.

En la misma fecha se publicaron en la página web de SECOP II los estudios previos de la licitación y el respectivo proyecto de pliego de condiciones, junto con sus Anexos Técnico y Financiero. Entre estos documentos se publicó, también, la denominada “*Cartilla de Lineamientos para el Diseño de Mobiliario Urbano*”, la cual hace parte integral del referido Anexo Técnico.

Segundo: El mencionado Anexo Técnico¹, en concordancia con lo descrito en la denominada *Cartilla de Lineamientos para el Diseño de Mobiliario Urbano y/o Cartilla de Lineamientos Técnicos a implementar en el mobiliario urbano de Bogotá*, especificaron que el mobiliario urbano a que se refiere el objeto de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, corresponde a las siguientes estructuras: (i) paraderos de buses; (ii) módulos de servicio al ciudadano; (iii) paneles publicitarios digitales; (iv) paneles informativos digitales; (v) paneles informativos de Transmilenio; (vi) tótem bici-usuarios; (vii) bancas y (viii) pendones.

Tercero: Al revisar la categorización de dicho mobiliario urbano que se entregaría en concesión, se advierte que, entre otros componentes, estará a cargo del futuro concesionario el diseño, la fabricación, el suministro, la instalación, la actualización, el mantenimiento la operación, el traslado y la reposición de los siguientes elementos del mobiliario urbano:

- Paradero Tipo 1: Paradero con Módulo
- Módulo de Atención al Ciudadano
- Panel Publicitario Digital
- Panel Turístico y/o informativo

El componente esencial de cada uno de estos elementos es el denominado “panel digital”, el cual se instalaría en los Paraderos de Buses Tipo 1, en los Módulos de Atención al Ciudadano o como Panel Publicitario Digital o Turístico, individualmente considerados.

Cuarto: En línea de lo anterior, el Anexo Técnico, el Anexo Financiero y la denominada *Cartilla de Lineamientos para el Diseño de Mobiliario Urbano* contemplan los siguientes elementos, bien como parte de los paraderos o módulos de servicio al ciudadano o bien como elementos de instalación individual o independiente:

- Paneles digitales publicitarios a dos caras en paraderos

¹ Anexo Técnico, Página 16 y siguientes.

- Paneles digitales publicitarios a una cara en módulos de servicio al ciudadano
- Panel digital informativo y/o turístico
- Panel digital a una cara en paneles informativos en las estaciones de Transmilenio

Quinto: Al revisar el concepto o la definición técnica dada a los componentes denominados *PANEL* o *PANELES*, el Anexo Técnico² se encarga de precisar respecto de los mismos lo siguiente:

PANEL PUBLICITARIO: “Es un elemento de mobiliario urbano tipo panel vertical y empleado como elemento informativo y/o publicitario, que puede tener contenido comercial, institucional o turístico para el servicio del ciudadano.”

PANEL PUBLICITARIO DIGITAL: “Es el panel publicitario que incorpora elementos tecnológicos como son las **pantallas** tipo LCD o LED o similares que permiten la emisión de contenidos digitales fijos.”³

Sexto: Por su parte, al revisar el concepto o la definición técnica correspondiente a las denominadas *PANTALLA DIGITAL* y *PANTALLA TÁCTIL*, el Anexo Técnico⁴ también se encarga de precisar frente a las mismas, que:

PANTALLA DIGITAL: “Es una **pantalla** de alta resolución para reproducir la imagen, utilizando un mínimo consumo.”⁵

PANTALLA TÁCTIL: “Es un instrumento que permite la interacción a través de un toque por parte del usuario.”⁶

Séptimo: El Anexo Técnico⁷ explica con la siguiente ilustración la estructura y los componentes del denominado PARADERO TIPO 1 – Paradero con Módulo:

² Anexo Técnico, Página 11.

³ En el Proyecto de Anexo Técnico, publicado con el proyecto de pliego de condiciones, se traía la siguiente definición: “PANEL PUBLICITARIO DIGITAL: “Es el panel publicitario que incorpora elementos tecnológicos como son las **pantallas** que permiten la emisión de contenidos digitales.” Como puede advertirse, la palabra “fijos” fue incluida, sin sustento jurídico y técnico alguno, en el Anexo Técnico Definitivo, perdiendo de vista el DADEP que por ello no dejará de considerarse que la sola instalación de pantallas y/o paneles digitales se enmarca en la prohibición de ubicar PEVM en las vías principales y metropolitanas de la Capital.

⁴ Anexo Técnico, Página 11.

⁵ En el Proyecto de Anexo Técnico, publicado con el proyecto de pliego de condiciones, se traía la siguiente definición: “PANTALLA DIGITAL: “Es una **pantalla** que proyecta imágenes de alta resolución.”

⁶ En el Proyecto de Anexo Técnico, publicado con el proyecto de pliego de condiciones, se traía la siguiente definición: “PANTALLA DIGITAL INTERACTIVA: “Es una **pantalla** que permite la interacción digital de los usuarios con las imágenes proyectadas.”

⁷ Anexo Técnico, Página 25.

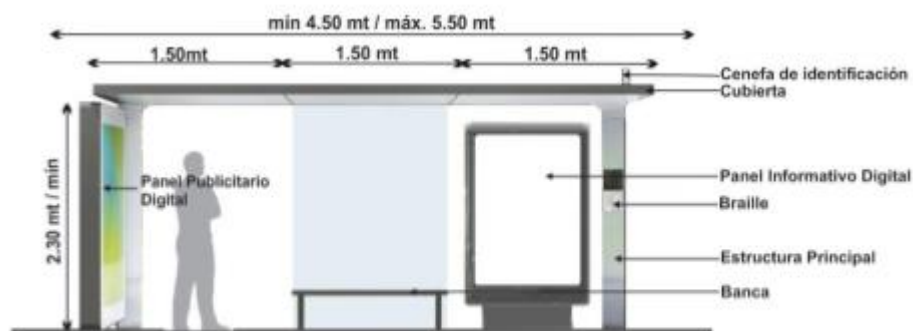


Ilustración 10: Lineamientos tipológicos: Paradero Tipo 1
Fuente: Estructuración

Puede advertirse que los componentes esenciales de este tipo de PARADERO son el “Panel Publicitario Digital” y el “Panel Informativo Digital”.

Octavo: El Anexo Técnico⁸ explica con la siguiente ilustración la estructura y los componentes del denominado MÓDULO DE SERVICIO AL CIUDADANO:



Ilustración 23: Lineamientos de diseño módulo de servicio al ciudadano / variaciones funcionales
Fuente: Estructuración/IPES/TEP

Al precisar las características del Módulo de Servicio al Ciudadano, el Anexo Técnico⁹ indica de manera expresa que en el mismo se instalará “1. panel publicitario”.

Noveno: El Anexo Técnico¹⁰ explica con la siguiente ilustración la estructura y los componentes del denominado PANEL PUBLICITARIO:



Ilustración 25: Lineamientos de diseño panel publicitario
Fuente: Estructuración

Características: básicamente el panel publicitario está formado por un mueble metálico que contiene en su interior una pantalla dispuesta en sentido vertical, utilizada para ofrecer publicidad con contenido digital.

⁸ Anexo Técnico, Página 40.

⁹ Anexo Técnico, Página 38.

¹⁰ Anexo Técnico, Página 48.

Expresamente, en el Anexo Técnico se define como característica esencial del referido PANEL PUBLICITARIO la instalación en su interior de una **PANTALLA**, destinada a ofrecer publicidad de contenido digital.

Décimo: La denominada PANTALLA, PANTALLA DIGITAL o PANTALLA TÁCTIL, según el Pliego de Condiciones Definitivo y sus respectivos Anexos, constituye un elemento esencial del mobiliario urbano que pretende entregarse en concesión a través de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, al preverse como componente estructural de los PANELES DIGITALES PUBLICITARIOS E INFORMATIVOS que, aparte de instalarse individual o independientemente, harán parte integral de los denominados PARADEROS TIPO 1 y de los MÓDULOS DE SERVICIO AL CIUDADANO.

Décimo Primero: El artículo 3° de la Ley 140 de 1994, “*Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional*”, establece que podrá ubicarse o colocarse Publicidad Exterior Visual –PEV– en todos los lugares del territorio nacional, salvo en las áreas que constituyan espacio público y en donde lo prohíban los Concejos Municipales y Distritales, precisando igualmente que, si bien podrá instalarse PEV en el espacio público, en los paraderos de los vehículos de transporte público y en los demás elementos de amoblamiento urbano, deberán respetarse en todo caso las condiciones que fijen al respecto las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de dichas actividades.

En los apartes pertinentes, la referida norma dispone que:

“Lugares de ubicación. Podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo en los siguientes:

“a. En las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9 de 1989 o de las normas que la modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades.

“b. Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales.

“c. Donde lo prohíben los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Nacional. (...)” –Subraya ajena al texto–

Décimo Segundo: Haciendo uso de la potestad conferida en la citada Ley 140 de 1994, el Concejo Distrital de Bogotá profirió los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados en el Decreto 959 de 2000. En el artículo 5° del mencionado Decreto 959 de 200 se regulan las prohibiciones en materia de Publicidad Exterior Visual –PEV– para el Distrito Capital de

Bogotá, previéndose al respecto que, sobre las vías principales y metropolitanas de la Capital NO se permitirá la instalación o ubicación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–.

De manera diáfana, el referido artículo 5 establece en su literal f), lo siguiente:

“Prohibiciones. No podrá colocarse publicidad exterior visual en los siguientes sitios: (...)

“f) Sobre vías principales y metropolitanas, no se permitirá publicidad exterior visual en movimiento, ya sea como pasavía o en estructura de cualquier naturaleza o en soporte tubular.” –Subraya ajena al texto-

Décimo Tercero: El Decreto Distrital No. 506 de 2003 reglamentó lo dispuesto por el Concejo Distrital en sus Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados en el Decreto 959 de 2000. El artículo 1º del Decreto Distrital 506 de 2003 definió el concepto de Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–, señalando como su particularidad que este tipo de publicidad es el que se transmite a través de PANTALLAS.

Concretamente, el Alcalde Distrital definió la PEVM de la siguiente manera:

“Publicidad Exterior Visual en Movimiento: Medio masivo de comunicación que se destina a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública a través de pantallas. No constituyen publicidad exterior visual en movimiento los mensajes transmitidos en los informadores electrónicos¹¹ que el Distrito Capital permita que se instalen en el espacio público.” –Se resalta-

Décimo Cuarto: El artículo 2º del mismo Decreto Distrital No. 506 de 2003 reiteró o reafirmó la prohibición de instalar PEVM en las vías principales y metropolitanas de la Capital, en los siguientes términos:

“PROHIBICIONES PARA LA INSTALACIÓN DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL: Las prohibiciones para la instalación de publicidad exterior visual compiladas en el Decreto Distrital 959 de 2000, se sujetarán a las siguientes reglas: (...)

“2.3. La prohibición de instalar publicidad exterior visual en movimiento sobre vías principales y metropolitanas, aplica de conformidad con el Decreto Distrital 619 de 2000, para la malla

¹¹ El literal d) del artículo 11 del Decreto 959 de 2000, respecto de los Medios Informativos Electrónicos, dispone: “En los tableros o vallas electrónicas se podrá anunciar únicamente información ambiental, servicios públicos, medidas o sistemas de seguridad o transporte, prevención de riesgos, así como campañas culturales, cívicas, de recreación y salud pública. Podrán instalarse excepcionalmente sobre espacio público de acuerdo con el reglamento que el Alcalde Mayor expida para el caso. Estos elementos no podrán anunciar electrónicamente marca, producto o servicio con propósito comercial alguno. El área expuesta del elemento será inferior a 8 metros cuadrados. Quienes patrocinen la colocación de tableros electrónicos tendrán derecho a hacer anuncios publicitarios fuera del tablero electrónico en un área no mayor al 10%.”

vial arterial principal y complementaria de que trata el artículo 140 del citado decreto y para los inmuebles ubicados con frente sobre las mismas.”

Décimo Quinto: El 23 de mayo de 2011, la Secretaría Distrital de Ambiente expidió la Resolución No. 2962, en la cual trató lo relacionado con la Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–. El artículo 1° de esta Resolución reitera que las **pantallas** son elementos esenciales de la denominada PEMV, cuya instalación en vías principales y metropolitanas fue prohibida por el Concejo Distrital.

Expresamente, esta disposición prevé: *“La presente Resolución tiene como propósito regular las características y condiciones técnicas y de seguridad que deberán cumplirse para la fijación o instalación de la **Publicidad Exterior Visual en Movimiento, a través de Pantallas**, en el Distrito Capital”* –Se resalta–.

Aunado a lo anterior, la Autoridad Ambiental reprodujo los términos utilizados por el Alcalde Distrital en su Decreto 506 de 2003 y se refirió en el artículo 2° a los conceptos de PANTALLA y de PEVM, así:

*“g) **Pantalla:** Medio físico de comunicaciones donde se proyectan imágenes luminosas, las cuales pueden tener diferentes emisores y receptores. La proyección de imágenes puede tener diferentes características de secuencia, resoluciones, colores y tamaños; pueden ser únicas o múltiples. (...)*

*“i) **Publicidad Exterior Visual en Movimiento:** Medio masivo de comunicación que se destina a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública **a través de pantallas.**”* –Se destaca–

Décimo Sexto: Así las cosas, la Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM– se entiende como aquella destinada a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes proyectadas desde la vía pública, **a través de pantallas**, destacándose al respecto que su instalación o colocación en las vías principales y metropolitanas de Bogotá está prohibida por disposición expresa del Concejo Distrital.

Conforme a la definición dada en cuanto a la PEVM, se tiene que la misma se configura por el solo hecho de utilizar **pantallas** como el medio a través del cual se realiza la transmisión de la leyenda, de la imagen o del mensaje respectivo, sin que revista importancia la estructura o la base en que se instale dicha pantalla y, menos aún, que el mecanismo en que se encuentre instalado la pantalla sea estático o giratorio. Ninguna de estas condiciones está prevista por la normatividad vigente en materia de PEVM.

Décimo Séptimo: No obstante la claridad de la mencionada prohibición, el DADEP ha contemplado entre los elementos o componentes del mobiliario urbano que entregará en concesión la instalación de **pantallas** como

elementos propios de los (i) PARADEROS TIPO 1: PARADERO CON MÓDULO, (ii) MÓDULOS DE ATENCIÓN AL CIUDADANO, (iii) PANELES PUBLICITARIOS DIGITALES y (iv) PANELES TURÍSTICOS.

En efecto, se advierte que el dispositivo denominado “**pantalla**” constituye el componente esencial de los siguientes elementos definidos y previstos en las condiciones técnicas de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018: “PANEL PUBLICITARIO”, “PANEL PUBLICITARIO DIGITAL”, “PANTALLA DIGITAL”, “PANTALLA TÁCTIL” y “PANEL INFORMATIVO DIGITAL”.

Al tratarse, entonces, de típicos mecanismos o medios físicos destinados a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes proyectadas desde la vía pública, **a través de pantallas**, es claro que estos elementos previstos por el DADEP como componentes del mobiliario urbano que pretende entregar en concesión se encuentran prohibidos expresamente por la normatividad distrital, como quiera que se trata, precisamente, de Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–, cuya ubicación o instalación está prohibida en las vías principales y metropolitanas del Distrito Capital de Bogotá.

Décimo Octavo: En la etapa de observaciones al proyecto de pliego de condiciones surtida por el DADEP en el marco de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, el suscrito presentó un concepto estrictamente jurídico en el cual puso de presente estas graves circunstancias ante la entidad licitante.

De manera puntual, se manifestó al DADEP que el objeto del contrato que pretende adjudicarse, en las condiciones técnicas fijadas y publicadas respecto del mobiliario urbano que se entregaría en concesión, adolece claramente de un objeto ilícito por contrariar la normatividad que regula la materia, pues se está desconociendo y vulnerando una prohibición expresa, que está vigente y que fue establecida por el Concejo Distrital, como autoridad competente para el efecto, consistente en instalar o ubicar Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM– en las vías principales y metropolitanas del Distrito Capital de Bogotá.

Para mejor comprensión, se adjunta como anexo a esta demanda copia del mencionado concepto jurídico debidamente suscrito por quien ahora funge como demandante en esta acción popular

Décimo Noveno: De manera breve y ligera, el Consorcio encargado por el DADEP para dar respuesta a las observaciones planteadas frente al proyecto de pliego de condiciones desechó los serios argumentos expuestos en el referido concepto jurídico y se limitó a indicar que la Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM– no está dada por “... el medio que utiliza (pantalla)”, sino que ésta, “... es decir, la publicidad, cambie de

posición”, conclusión que, además de incomprensible, carece de soporte, al punto en que no se adujo sustento jurídico ni técnico alguno.

Vigésimo: La instalación o colocación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM– en las vías principales y metropolitanas del Distrito Capital de Bogotá está prohibida debido a que, a juicio del Concejo Distrital, la instalación de **pantallas** a través de las cuales se transmiten elementos visuales como imágenes y videos desde la vía pública constituye un factor distractor que pone en riesgo la seguridad vial de conductores y peatones, destacando, además, que esta medida busca la protección del espacio público, garantizar la seguridad vial y salvaguardar la integridad del ambiente.

Vigésimo Primero: El 26 de diciembre de 2018, manteniendo las mismas condiciones técnicas en cuanto a la estructura y los componentes del mobiliario urbano que pretende entregarse en concesión, esto es, las pantallas y/o paneles digitales publicitarios e informativos como elementos esenciales de (i) los paraderos de buses Tipo 1; (ii) módulos de servicio al ciudadano; (iii) paneles publicitarios digitales; (iv) paneles informativos digitales; y (v) paneles informativos Transmilenio, el Subdirector de Administración Inmobiliaria y de Espacio Público del DADEP expidió la Resolución No. 490, “*Por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018*”.

Vigésimo Segundo: El tres (3) de enero de 2019, el DADEP publicó en la página web de SECOP II un documento denominado “Documento Adicional Pliego 3”, contenido del Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, en el cual se mantuvieron las mismas condiciones técnicas fijadas desde un inicio para los distintos componentes del mobiliario urbano que pretende entregarse en concesión, pese a que el mismo prevé la instalación de **pantallas** como elementos que claramente están prohibidos por la normatividad distrital al catalogarse como Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–.

Vigésimo Tercero: A la fecha de presentación de esta demanda, el DADEP continúa con el trámite de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, cuya adjudicación –según el cronograma– está prevista para el 18 de febrero de 2019. La inminencia de este hecho hace urgente la intervención del Juez de la Acción Popular.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La lectura de los hechos relatados en el acápite precedente da cuenta de la necesaria intervención del Juez de la Acción Popular en el caso concreto, con el propósito de prevenir con su decisión la consumación de una flagrante violación a los derechos colectivos **(i)** al goce de un ambiente sano y **(ii)** a la moralidad administrativa, en favor de las personas que habitan la ciudad de Bogotá y, en general, del colectivo que de manera permanente o

temporal, directa o indirectamente, tiene intereses en el buen manejo administrativo del Distrito como ente territorial, en gozar de un ambiente sano en la Capital y en la correcta asignación de los recursos públicos por parte de la entidad pública dueña del proceso licitatorio en cuestión.

Ahora bien, es importante advertir que la presente acción se ejerce con fines preventivos, ante la amenaza o el riesgo latente de vulneración de los mencionados derechos colectivos por el DADEP, al dar apertura y tramitar la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, pese a que la misma contempla o prevé la entrega en concesión de un mobiliario urbano para el Distrito Capital de Bogotá, cuyas condiciones técnicas desconocen o resultan contrarias a la prohibición dispuesta expresamente por el Concejo Distrital, según la cual, en las vías principales o metropolitanas del Distrito no puede instalarse o ubicarse Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–.

1. La acción popular como mecanismo constitucional procedente para prevenir en el caso concreto la vulneración de derechos colectivos por parte del DADEP

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, la acción popular se erige como el medio procesal de origen constitucional tendiente a la protección de los derechos colectivos, destacándose que su ejercicio tiene como propósito “... *evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos*”.

De esta premisa se desprende la naturaleza preventiva de la acción popular, respecto de la cual se ha dicho que la prosperidad de este medio procesal constitucional no depende de la existencia previa o concreción efectiva de un daño o perjuicio, “... *pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente*”¹².

Se trata, entonces, de un medio idóneo y jurídicamente procedente para reclamar ante la jurisdicción la adopción de decisiones tendientes a evitar en un determinado evento la vulneración de derechos colectivos, al advertir que los mismos están siendo amenazados o en riesgo de ser transgredidos con ocasión del actuar de una autoridad pública o de un particular. Vale reiterar que, no será necesario probar la vulneración efectiva del derecho colectivo y, menos aún, el acaecimiento de un daño, pues lo que se busca es, precisamente, evitar la configuración de este tipo de afectaciones con la intervención oportuna del Juez de la Acción Popular y proteger de esta forma a las personas en el goce de sus derechos colectivos.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-176 de 2016. M.P. Gloria Ortiz Delgado.

Importantes resultan en este sentido las consideraciones de la Corte Constitucional sobre la naturaleza preventiva de la acción popular, frente a lo cual ha señalado este Alto Tribunal que:

*“Ahora bien, otra característica esencial de las **acciones populares** es su naturaleza **preventiva**, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño.”¹³ –Negrita del original-*

En este orden de ideas, se advierte que el DADEP, como autoridad pública y administrativa, debe ajustar todas sus actuaciones al ordenamiento jurídico y en cada caso evitar la vulneración de intereses colectivos. Sin embargo, ha quedado en evidencia –con lo relatado en el acápite de los “hechos” y conforme a lo que se expondrá más adelante- que la decisión adoptada por el DADEP, consistente en dar apertura y tramitar la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018 en las condiciones previstas en el pliego definitivo y sus anexos, pone en riesgo latente o amenaza flagrantemente la vulneración de los derechos colectivos cuya protección se pretende con la presente demanda, habida cuenta que la entidad licitante está actuando en contravía de la normatividad distrital que regula lo atinente a la denominada Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–, comportamiento que puede calificarse, incluso, de arbitrario.

Ahora bien, considerando que la actuación frente a la cual se formula esta acción popular está contenida en un acto administrativo general, mediante el cual se ordenó la apertura de la licitación pública –Resolución DADEP No. 490 de 26 de diciembre de 2011– y, además, en el pliego de condiciones definitivo y sus anexos correspondientes a la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, actos respecto de los cuales podría interponerse la acción de nulidad en los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es imperioso advertir que la pretensión del actor popular no se restringe en este caso a la realización de un simple juicio de legalidad que bien podría adelantarse en sede del medio de control de nulidad simple, sino que, por el contrario, el cometido de la presente demanda es evitar la vulneración de los derechos e intereses colectivos (i) al goce de un ambiente sano y (ii) a la moralidad administrativa.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. M.P. María Victoria Sáchica De Moncaleano.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha precisado que la acción popular es un medio procesal principal consagrado constitucionalmente para la protección de los derechos colectivos, de manera que no puede considerarse como un mecanismo subsidiario y, menos aún, limitarse o condicionarse su procedencia a la interposición de otros mecanismos de defensa judicial, como es el caso del medio de control de nulidad simple¹⁴. En palabras de esta Alta Corporación Judicial se lee lo siguiente:

“En efecto, la acción popular no está prevista en la Constitución como una acción de carácter subsidiario, dado el objeto que persigue cual es la protección de derechos e intereses colectivos. Acciones populares que según la ley, son medios procesales para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los citados derechos. Así, su configuración constitucional y legal permite su procedencia de manera autónoma e independiente a otros medios de defensa judicial ordinarios.”

*“Sin embargo, si bien las acciones populares protegen derechos e intereses colectivos los cuales, desde 1991 son de orden constitucional, y su trámite no se supedita a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, no es menos cierto que no son acciones configuradas para desplazar los otros medios de defensa judicial ordinarios establecidos por la ley para la solución de las diversas controversias jurídicas, dado que los bienes jurídicos que protege la acción constitucional y su órbita de acción son diferentes a aquellos que corresponden a los jueces ordinarios. Es decir, se está frente a mecanismos judiciales independientes con propósitos distintos y específicos.”*¹⁵ –Subraya ajena al texto-

Con claridad de lo anterior, es menester advertir que en los términos previstos por el artículo 9° de la Ley 472 de 1992, la acción popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que

¹⁴ “La acción popular, dada la importancia y relevancia jurídica de los bienes que protege, tiene un trámite preferente, salvo las excepciones consagradas legalmente (artículo 6° ley 472 de 1998); así mismo, tal y como se manifestó y, a diferencia de otras acciones de rango constitucional - v.gr. acción de tutela - , ostenta un carácter autónomo y principal; motivo válido para afirmar que su ejercicio no depende de la existencia de otro mecanismo de defensa, de un trámite administrativo independiente, o de lo que pueda decidirse en otro proceso judicial de carácter ordinario.

“Como quiera que la acción es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta pertinente, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto ella tiene como objetivo específico y puntual el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados en la demanda. Entonces, si bien podrían existir acciones administrativas o judiciales para juzgar la conducta - activa u omisiva - de las entidades o autoridades públicas, o particulares que cumplen función administrativa en relación con determinados hechos, lo cierto es que su admisión y procedencia no dependerá, en ningún caso, de la interposición o iniciación de aquellas acciones o procedimientos.

“En ese contexto, es posible que la conducta de alguna persona que lesiona o trasgreda un derecho o interés colectivo pueda ser revisada vía otras acciones constitucionales u ordinarias, principales o subsidiarias, pero, en todos los casos, procederá la acción popular para el juzgamiento de los hechos y conductas que lesionan o amenazan el respectivo derecho colectivo.” (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 31 de enero de 2011. Rad. 2003-02486-01(AP). C.P. Olga Mérida Valle De De La Hoz)

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

haya violado o amenace violar los derechos o intereses colectivos, siendo este el sustrato normativo para apelar en este caso a la acción popular con el propósito de reprochar las actuaciones desplegadas por el DADEP en el marco de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018 y demostrar que dicho actuar amenaza de manera flagrante los derechos colectivos cuyo amparo y protección se pretende en esta demanda.

Es preciso exponer ahora, puntualmente, los motivos por los cuales resultan amenazados en el caso concreto los derechos colectivos invocados en la presente acción, para lo cual se indicarán las circunstancias precisas que dan lugar a concluir que el DADEP, con la expedición de la Resolución No. 490 de 26 de diciembre de 2011, “*Por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018*”, con la publicación del pliego de condiciones definitivo y sus anexos y con el trámite mismo de dicho procedimiento de selección, ha puesto en riesgo latente los derechos colectivos (i) al goce de un ambiente sano y (ii) a la moralidad administrativa, cuya conculcación o vulneración se concretaría en el infortunado evento en que dicho procedimiento licitatorio se adjudique en las condiciones técnicas en que se ha previsto el diseño, fabricación, instalación y operación del mobiliario urbano de Bogotá D.C. que pretende entregarse en concesión.

1.1. El actuar del DADEP ha puesto en riesgo latente o amenaza con vulnerar el derecho colectivo al goce de un ambiente sano

Entre las varias disposiciones contempladas en el entramado normativo tejido por el Constituyente en defensa del medio ambiente, el artículo 79 de la Constitución Política previó el derecho constitucional de toda persona a gozar de un ambiente sano. Así mismo, el artículo 88 subsiguiente, al consagrar la acción popular, estableció como derecho o interés colectivo lo atinente a la protección del ambiente, disposición que fue desarrollada por el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, en cuyo literal b) se dispuso con claridad que el goce de un ambiente sano, “... *de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias*”, es un derecho o interés colectivo.

Ahora bien, dada la amplitud del concepto de “medio ambiente”, el cual no solo tiene alcance jurídico, sino que, además, importa a distintas ciencias del conocimiento, es menester precisar que entre todas estas facetas, el concepto de ambiente sano¹⁶ que interesa al caso concreto es aquél referido o tendiente a valorar la eventual afectación del paisaje con la

¹⁶ “El derecho a disfrutar y a vivir en un ambiente sano es considerado como un derecho humano básico y, en opinión de algunos, como un prerrequisito y fundamento para el ejercicio de otros derechos humanos, económicos y políticos. Es necesario aceptar que un ambiente sano es condición sine qua non de la vida misma y que bajo ese mismo esquema, ningún otro derecho podría ser realizado en un ambiente alterado. Un razonable nivel de calidad ambiental es un valor esencial para asegurar la supervivencia, no solamente humana sino de toda la biosfera.” (AMAYA NAVAS, Óscar Darío: La Constitución Ecológica en Colombia. 2ª edición. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2010. 154 p.)

instalación indebida de publicidad exterior visual que, a su vez, puede generar modificación o distorsión del paisaje y constituir un factor de contaminación visual, cuando su proliferación excesiva se da en la ausencia de una debida regulación legal.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado que, “[g]ozar de un ambiente sano libre de contaminación visual es un derecho de carácter colectivo cuyos contornos han comenzado a perfilarse con mayor agudeza en los últimos tiempos (...) Así, puede afirmarse que el derecho a gozar de un ambiente sano libre de contaminación visual es expresión misma del principio de solidaridad y, como tal, adquiere una clara dimensión colectiva de protección a las personas y al medio ambiente contra elementos que puedan implicar distorsión en el paisaje natural o urbano –patrimonio ecológico natural renovable-, e incide igualmente en la preservación del espacio público, como lugar para la convivencia armónica, tanto como en la conservación del valor estético y cultural de bienes públicos y civiles”¹⁷ – subraya ajena al texto-.

Considerando, entonces, que la publicidad exterior visual puede ser un factor de contaminación visual y, por tanto, que sus repercusiones tienen trascendencia en el medio ambiente¹⁸, más específicamente dentro de la afectación del paisaje como recurso natural renovable¹⁹, hay lugar a colegir que la consagración y protección del derecho colectivo al goce de un ambiente sano tienen como propósito evitar la invasión masiva y desproporcionada de elementos visuales en el espacio público que puedan afectar la tranquilidad, la integridad del ambiente, seguridad vial y, en general, la calidad de vida de las personas.

En las siguientes palabras, el Consejo de Estado ha explicado el alcance de la Publicidad Exterior Visual en Movimiento y la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano en los eventos en que no se respetan las condiciones previstas para la instalación de este tipo de publicidad:

“Como se desprende claramente de los preceptos atrás referidos, la PEV es un medio masivo de comunicación orientado a llamar la atención del público mediante el uso –legalmente regulado– de elementos visuales en el espacio público con fines institucionales, artísticos y/o comerciales. Así las cosas, quienes tienen el propósito de acudir a la PEV y buscan cumplir objetivos institucionales, artísticos o promocionar masivamente productos, bienes o servicios deben observar a cabalidad provisiones relacionadas con condiciones y características de la misma, como el

¹⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de cuatro (4) de septiembre de 2018. Rad. 2007-00191-01(AP)SU. C.P. Stella Conto Díaz De Del Castillo.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 24 de mayo de 2012. Rad. 2003-00379-02. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

tamaño, la ubicación, las distancias y los registros, contempladas en la Ley 140 de 1994.

“Esas previsiones constituyen las regulaciones mínimas – estándares técnicos– a que se sujeta el derecho a instalar elementos visuales en el espacio público para efectos institucionales, artísticos y/o comerciales. Cuando resulta visible o manifiesto que las restricciones no han sido observadas, las autoridades competentes deben ordenar la remoción o modificación de estos elementos visuales sin perjuicio de las demás acciones que regulan la materia. Lo mismo sucede si está de por medio evitar o remediar una perturbación del orden público en aspectos de i) defensa nacional; ii) seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de las personas y iii) graves daños al espacio público.

“Como se ve, el propósito fundamental de las referidas normas consiste en proteger el espacio público, del mismo modo que salvaguardar la integridad del ambiente, tanto como garantizar la seguridad vial.”²⁰ –Subraya ajena al texto-

Por estas razones adquiere plena relevancia el respeto de la regulación normativa vigente en materia de publicidad exterior visual, pues es mediante la expedición de disposiciones normativas de obligatorio acatamiento que la autoridad competente define las condiciones en que es válido y jurídicamente viable instalar o colocar elementos de publicidad exterior visual en un determinado territorio que, además de ajustarse a derecho, resulten amables con el medio ambiente, entendiéndose en todo caso que, *“... la protección del paisaje no pretende eliminar lo que no sea natural, sino que busca la regularización y control, dentro de parámetros conocidos y aceptados por los ciudadanos, de tal manera que sea agradable a la vista”²¹.*

Comprendiendo la especial importancia que denota la regulación de la Publicidad Exterior Visual –PEV–, debe mencionarse que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-535 de 1996²², fue clara en manifestar que sobre el particular existe una competencia conjunta o compartida entre el Congreso de la República y los Concejos Municipales o Distritales, declarando en cuanto a la constitucionalidad de la Ley 140 de 1994, que la misma es condicionalmente exequible, *“... en el entendido de que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas”.*

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de cuatro (4) de septiembre de 2018. Rad. 2007-00191-01(AP)SU. C.P. Stella Conto Díaz De Del Castillo.

²¹ MIRANDA LONDOÑO, Julia. La contaminación visual en el entorno urbano. EN: Problemática jurídico-ambiental de los centros urbanos. Ed. Universidad Externado de Colombia. 1ª edición. Bogotá. 2002.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Bajo esta premisa constitucional, vale reiterar lo expuesto en el acápite de hechos para advertir que la mencionada Ley 140 de 1994 se encargó de regular lo concerniente a la denominada Publicidad Exterior Visual – PEV, definiendo esta institución en su artículo 1º, en los siguientes términos:

“Se entiende por Publicidad Exterior Visual, el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.” –Subraya ajena al texto-

Por su parte, artículo 3º de la misma Ley 140 de 1994 dispone que, si bien podrá instalarse Publicidad Exterior Visual – VEP en todo el territorio nacional, existen unas excepciones o restricciones que se expresan taxativamente, así:

“Lugares de ubicación. Podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo en los siguientes:

“a. En las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9 de 1989 o de las normas que la modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades.

“b. Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales.

“c. Donde lo prohíben los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Nacional. (...)” – Subraya ajena al texto-

Ahora bien, estableciendo límites precisos y estrictos en materia de Publicidad Exterior Visual –PEV–, el Concejo Distrital de Bogotá previó en sus Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, compilados en el Decreto Distrital 959 de 2000, que en las vías principales y metropolitanas del Distrito Capital de Bogotá está prohibida la instalación o colocación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–. Al respecto, el artículo 5º del mencionado Decreto 959 de 2000 dispone:

“Prohibiciones. No podrá colocarse publicidad exterior visual en los siguientes sitios: (...)

“f) Sobre vías principales y metropolitanas, no se permitirá publicidad exterior visual en movimiento, ya sea como pasavía o en estructura de cualquier naturaleza o en soporte tubular.” –Subraya ajena al texto-

En cuanto al concepto o alcance de la denominada Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–, el artículo 1º del Decreto Distrital 506 de 2003 –norma cuya legalidad fue estudiada por el Consejo de Estado, quien

negó la pretensiones de nulidad²³–, definió que el elemento esencial de la PEVM es la transmisión de mensajes, leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública, a través de **PANTALLAS**, así:

“Publicidad Exterior Visual en Movimiento: Medio masivo de comunicación que se destina a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública a través de pantallas. No constituyen publicidad exterior visual en movimiento los mensajes transmitidos en los informadores electrónicos que el Distrito Capital permita que se instalen en el espacio público.” –Se resalta–

Dando aún más precisión al concepto de PEVM, la Secretaria Distrital de Ambiente profirió la Resolución No. 2962 de 2011, en cuyo artículo 1º dispuso que: *“La presente Resolución tiene como propósito regular las características y condiciones técnicas y de seguridad que deberán cumplirse para la fijación o instalación de la **Publicidad Exterior Visual en Movimiento, a través de Pantallas**, en el Distrito Capital”* -se resalta-.

A su vez, en el artículo 2º de la misma resolución, se hizo referencia expresa a los conceptos de **PANTALLA** y de PEVM, así:

*“g) **Pantalla:** Medio físico de comunicaciones donde se proyectan imágenes luminosas, las cuales pueden tener diferentes emisores y receptores. La proyección de imágenes puede tener diferentes características de secuencia, resoluciones, colores y tamaños; pueden ser únicas o múltiples. (...)*

*“i) **Publicidad Exterior Visual en Movimiento:** Medio masivo de comunicación que se destina a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública **a través de pantallas.**”*
–Se destaca–

Con claridad diamantina puede colegirse de las disposiciones normativas citadas que, primero, está vigente la expresa prohibición que rige para el Distrito Capital de Bogotá de instalar o colocar Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM– en sus vías principales o metropolitanas y, segundo, que habrá de entenderse por PEVM el medio masivo de comunicación que se destina a llamar la atención del público mediante leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública, **a través de pantallas**, sin importar el tipo de estructura o la base en que éstas se instalen.

Ahora bien, analizando a la luz de esta normatividad las condiciones técnicas fijadas por el DADEP para el mobiliario urbano que pretende entregarse en concesión mediante la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, se advierte que las mismas desconocen la prohibición expresamente prevista por el Concejo Distrital de Bogotá en materia de PEVM y, concretamente, la prohibición de instalar **PANTALLAS** en las vías principales y metropolitanas de la Capital, con el propósito de transmitir a

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 26 de abril de 2018. Rad. 2010-00387-01. C.P. María Elizabeth García González.

través de las mismas leyendas, elementos visuales o imágenes para llamar la atención del público.

En efecto, como se expuso en el acápite de hechos, el mobiliario urbano que se entregaría en concesión por parte del DADEP con ocasión del proceso licitatorio en mención refiere o concierne a los siguientes elementos: (i) paraderos de buses; (ii) módulos de servicio al ciudadano; (iii) paneles publicitarios digitales; (iv) paneles informativos digitales; (v) paneles informativos Transmilenio; (vi) tótem bici-usuarios; (vii) bancas y (viii) pendones.

El Anexo Técnico, el Anexo Financiero y la Cartilla de Lineamientos Técnicos del Mobiliario precisan sobre el particular que uno de los componentes esenciales del mobiliario urbano antes identificado lo constituye la instalación o colocación de PANELES DIGITALES, bien como parte de los paraderos de buses o módulos de servicio al ciudadano o bien como elementos de instalación individual o independiente, así:

- Paneles digitales publicitarios a dos caras en paraderos
- Paneles digitales publicitarios a una cara en módulos de servicio al ciudadano
- Panel digital informativo y/o turístico
- Panel digital a una cara en paneles informativos en las estaciones de Transmilenio

Por su parte, en cuanto al concepto de “PANEL PUBLICITARIO DIGITAL”, el mismo Anexo Técnico indicó:

*“Es el panel publicitario que incorpora elementos tecnológicos como son las **pantallas** tipo LCD o LED o similares que permiten la emisión de contenidos digitales fijos.”*

* Vale advertir en este punto que, la palabra “fijos” fue puesta por el DADEP en el Anexo Técnico definitivo²⁴; sin embargo, por más que con ello pretenda desconocerse que se trata de PEVM, debe considerarse que la definición que al respecto trae la normatividad Distrital exige, únicamente, que el contenido que se transmita, sea cual fuere, se realice **a través de pantallas**, como ocurre en el caso concreto.*

Así mismo, se tiene que el mismo Anexo Técnico definió la “PANTALLA DIGITAL”, así: “Es una **pantalla** de alta resolución para reproducir la imagen, utilizando un mínimo consumo.”

Por último, en cuanto a la denominada “PANTALLA TÁCTIL”, el Anexo Técnico señala que: “Es un instrumento que permite la interacción a través de un toque por parte del usuario.”

²⁴ En el Proyecto de Anexo Técnico, publicado con el proyecto de pliego de condiciones, se traía la siguiente definición: “**PANEL PUBLICITARIO DIGITAL**: *“Es el panel publicitario que incorpora elementos tecnológicos como son las **pantallas** que permiten la emisión de contenidos digitales.”*”

Puede colegirse sin mayor elucubración que el DADEP, en el marco del contrato que pretende celebrar para entregar en concesión el mobiliario urbano de la ciudad de Bogotá, ha previsto como elemento esencial de las distintas estructuras o componentes que integran dicho mobiliario la instalación o colocación de **PANTALLAS**, aspecto que según se ha visto está prohibido por disposición expresa del Concejo Distrital, pues se trata de Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–, en los términos antes expuestos.

En otras palabras, los PANELES DIGITALES son uno de los elementos principales que el DADEP ha previsto como componentes del mobiliario urbano que habrá de instalarse en Bogotá, de acuerdo con las condiciones fijadas o predispuestas al respecto para el contrato que se entregaría en concesión en razón de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018 y, conforme a lo expuesto, está claro que dichos PANELES DIGITALES no son otra cosa que **PANTALLAS**, mediante las cuales se pretende la transmisión masiva de mensajes, leyendas, imágenes o elementos visuales desde la vía pública, siendo evidente de esta manera que se trata de la colocación de medios o mecanismos de Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–, cuya ubicación está expresamente prohibida en las vías principales y metropolitanas del Distrito Capital de Bogotá.

El actuar del DADEP así explicado y evidenciado es del todo contrario a la normatividad ambiental vigente para el Distrito Capital de Bogotá en materia de Publicidad Exterior Visual, circunstancia suficiente para entender y concluir que dicho comportamiento ha puesto en amenaza o en riesgo latente el derecho colectivo al goce de un ambiente sano en la Capital, cuya protección inmediata se solicita en la presente demanda.

Para efectos de entender esta conclusión es preciso acudir a lo expuesto por el Consejo de Estado en un reciente pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante el cual se unificó su jurisprudencia en el sentido de entender que el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, libre de contaminación visual, resulta conculcado o vulnerado por la respectiva autoridad pública o por el particular –según corresponda–, por el solo desconocimiento de la normatividad que regula lo propio en materia de PEV, sin que haya lugar a exigir cargas probatorias adicionales con tal propósito.

Se trata de la Sentencia proferida el cuatro (4) de septiembre de 2018, identificada con Rad. 2007-00191-01(AP)SU²⁵, providencia en la que, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó “... *su jurisprudencia y acoge la tesis defendida por la Sección Primera del Consejo de Estado en el sentido de que la vulneración de los estándares técnicos consignados en las normas legales y reglamentarias que autorizan el uso de la publicidad*”

²⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de cuatro (4) de septiembre de 2018. Rad. 2007-00191-01(AP)SU. C.P. Stella Conto Díaz De Del Castillo.

exterior visual comporta, per se el quebrantamiento del derecho a gozar de un ambiente sano libre de contaminación visual” –subraya ajena al texto-.

De esta manera, cuando una autoridad pública –como es el caso del DADEP– desconoce o no atiende las normas legales o reglamentarias en materia de Publicidad Exterior Visual, tal comportamiento, *per se*, implica o da lugar al quebrantamiento del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano libre de contaminación visual. Dicho de otra forma, “... *no requiere el actor popular determinar ni, asimismo, probar un daño o amenaza concreto al medio ambiente o a la salud, pues resulta suficiente para el efecto, que se trasgreda la regulación legal o reglamentaria que rige el uso de elementos visuales en el espacio público con fines institucionales, artísticos y/o comerciales. En otras palabras, se debe entender que quien desconoce el límite al que se hace mención en la regulación legal o reglamentaria, no ejerce legítimamente su derecho, pues contradice las normas nacionales o territoriales que lo regulan*”²⁶ –subraya ajena al texto-.

En resumen, está demostrado conforme a lo anterior que el DADEP ha puesto en riesgo latente la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano al expedir la Resolución No. 490 de 26 de diciembre de 2011, “*Por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018*”, al publicar el pliego de condiciones definitivo y sus anexos y al tramitar dicho procedimiento de selección contractual, como quiera que, las condiciones fijadas en estos documentos respecto de los componentes del mobiliario urbano que pretende entregarse en concesión contrarían o desconocen abiertamente la prohibición prevista por el Concejo Distrital de instalar o colocar Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM- en las vías principales o metropolitanas de la Capital.

De manera indiscriminada y sin realizar un análisis jurídico respecto de la normatividad vigente en materia de Publicidad Exterior Visual para el Distrito Capital de Bogotá, el DADEP prevé como actividades contractuales de la concesión que pretende adjudicar en el marco de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, la colocación de **pantallas** como parte integral de los denominados paneles digitales que, a su vez, harán parte de los paraderos de buses y de los módulos de servicio al ciudadano, perdiendo de vista que estos elementos así contemplados se consideran Publicidad Exterior Visual en Movimiento y, por tanto, su instalación se encuentra prohibida en las vías principales y metropolitanas de la Capital, poniendo con ello en riesgo o amenaza el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, cuya vulneración se concretará en el infortunado evento de adjudicarse la mencionada licitación en los términos expuestos.

Siendo suficiente lo anterior, resulta importante destacar que ha sido tal el desconocimiento de la normatividad ambiental en materia de Publicidad

²⁶ *Ibídem*.

Exterior Visual por parte del DADEP, que al revisar los estudios previos y demás documentos precontractuales correspondientes a la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, se observa que, pese a que se llevaron a cabo mesas de trabajo interinstitucionales, en las cuales participaron distintas secretarías o departamentos administrativos distritales (el DADEP, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. – TMSA; el Instituto para la Economía Social – IPES; el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR; la Secretaría General a través de la Alta Consejería de TIC; la Secretaría Distrital de Movilidad; la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia; la Secretaría Distrital de Planeación, a través del Taller del Espacio Público), cuyas funciones tienen relación con el objeto de la concesión que pretende adjudicarse, no hizo parte de las respectivas mesas de trabajo la Secretaría Distrital de Ambiente, circunstancia preocupante si se tiene en cuenta que es ésta la dependencia distrital competente en relación con los aspectos inherentes a la Publicidad Exterior Visual en la Capital. Con sorpresa se advierte que no reposa en la carpeta contractual concepto o aporte alguno efectuado por la Secretaría Distrital de Ambiente.

Basta dar lectura a un reciente concepto emitido en materia de PEVM por la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente, para advertir que el DADEP no ha tenido en cuenta sus consideraciones sobre este asunto, lo que ha llevado a que se hubieren previsto en términos equívocos y contrarios a derecho las condiciones del contrato de concesión que pretende adjudicar en el marco de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018.

Se trata de la comunicación con Rad. 2018EE305207 de 21 de diciembre de 2018, mediante la cual, la Secretaría Distrital de Ambiente recoge en cierta medida los argumentos expuestos en esta demanda en materia de PEVM y que, por tanto, vale la pena conocer:

“Así las cosas, si bien es cierto que el artículo 29 del Decreto 959 de 2000, contempla la posibilidad implementar innovaciones tecnológicas en los actuales elementos de publicidad exterior visual, encontramos que dicha innovación no puede implicar publicidad exterior en movimiento para el caso de las vallas, toda vez que en los tipos de vía en que se pueden ubicar los elementos tipo valla, se encuentra prohibido colocar publicidad en movimiento, entiéndase por esto, según el Decreto 506 de 2003, el “medio masivo de comunicación que se destina a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública a través de pantallas. (...)

“Así las cosas, para el caso de los elementos de mobiliario urbano, y conforme a lo contemplado en el artículo 29 del Decreto 959 de 2000, también se podrá hacer uso de las innovaciones tecnológicas, y con las mismas limitaciones de ubicación cuando estas impliquen publicidad en movimiento, no obstante, la Secretaría de (sic) Distrital de Ambiente solo autorizará la colocación de publicidad exterior visual en elementos de mobiliario urbano cuando se realice en las condiciones contempladas en el contrato de concesión efectuado para tal fin y se verifique el

cumplimiento de la normativa vigente en materia de publicidad exterior visual.” –Subraya ajena al texto-

Es preciso concluir este acápite destacando el enfático llamado que hizo el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación antes identificada, providencia en la cual señaló respecto del derecho colectivo al goce de un ambiente sano y a su vulneración por la instalación de Publicidad Exterior Visual, que es deber del Juez de la Acción Popular interpretar la normatividad en favor de la ciudadanía y de su derecho al medio ambiente sano, otorgando el mayor nivel de protección posible, en aras de garantizar de manera efectiva el interés colectivo en comento. En palabras de la Alta Corporación se tiene que:

“Adicionalmente, en punto del derecho al medio ambiente sano libre de contaminación visual, objeto de pronunciamiento en esta oportunidad, se cuenta con la Ley 140 de 1994 que reglamenta la publicidad exterior visual y establece unos límites precisos a la misma, justamente en aras de brindar una adecuada protección a este derecho, evitando la contaminación visual por exceso de publicidad, vallas y diversos elementos que afectan no solo el paisaje y la estética del espacio público, sino el derecho de las personas a desarrollarse en espacios adecuados libres de este tipo de contaminación. El deber de los jueces, pues, no es otro que interpretar la normatividad en favor de la ciudadanía y su derecho al medio ambiente sano, otorgando el mayor nivel de protección posible, no el más restrictivo, a fin de materializar el derecho en juego de manera efectiva.” –Subraya ajena al texto-

1.2. El actuar del DADEP ha puesto en riesgo latente o amenaza con vulnerar el derecho colectivo a la moralidad administrativa

La moralidad administrativa ha sido considerada como un concepto jurídico indeterminado, habida cuenta que no se tiene al respecto una definición precisa o concreta que permita entender y delimitar su contenido y alcance, lo cual, “... *da lugar a un amplio margen interpretativo sobre su definición y alcance*”²⁷, siendo necesario de esta manera revisar su aplicación en cada caso y concretar así sus efectos en vista de la protección misma que se reclama de la jurisdicción.

Frente a esta particular connotación de la moralidad administrativa, la jurisprudencia ha dicho que, “... *para establecer y determinar su contenido y alcance, debe ser integrada por el operador judicial, en cada caso concreto, de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza endilgada*”²⁸.

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 16 de marzo de 2017. Rad. 2004-00894-01(AP). C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de ocho (8) de junio de 2011. Rad. 2004-00540-01(AP). C.P. Enrique Gil Botero.

Pero debe considerarse respecto de la moralidad administrativa que dicha institución tiene dos rangos normativos diferentes para el caso del ordenamiento jurídico colombiano, pues, de un lado, según lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, fue contemplada y se presenta como principio inherente de la función administrativa, pero, de otra parte, el mismo Constituyente se encargó de calificar esta institución como uno de los derechos colectivos cuya protección fue consagrada a la acción popular, de acuerdo con el artículo 88 de la Carta Superior.

El caso concreto lleva a centrar el análisis en la segunda connotación, esto es, en aquella referida a la moralidad administrativa como derecho o interés colectivo. Sobre el particular, dadas las limitaciones teóricas para exponer sobre el particular un concepto preciso o unificado, vale mencionar en cuanto al derecho colectivo a la moralidad administrativa que, “[r]adica en cabeza de todas las personas que integran el núcleo social, la posibilidad de acudir ante el aparato jurisdiccional del poder público para reclamar, vía judicial con efectos de cosa juzgada erga omnes, mediante el agotamiento de un proceso legalmente establecido, la protección del citado derecho o interés colectivo que se ve vulnerado por la conducta activa u omisiva de un servidor público o de un particular que ejerce función pública, a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación”²⁹.

En este entendimiento, aplicando criterios objetivos, la jurisprudencia ha manifestado que el análisis del derecho colectivo a la moralidad pública no puede alejarse de los postulados propios o inherentes al principio de legalidad, pues dicha institución ha sido utilizada históricamente como criterio para valorar la vulneración de este interés colectivo. Señaló en este sentido el Consejo de Estado que, puede “... afirmarse que el principio de legalidad se ha constituido en una herramienta valiosa utilizada por el juez constitucional pues, en todo caso, el análisis de su transgresión no puede ser ajeno al ordenamiento jurídico. (...) Con el objeto de delinear el ámbito material del referido bien jurídico, se ha considerado también que lo moral para la administración es todo aquello que dentro del marco constitucional y legal propenda por el cumplimiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública”³⁰.

Pero más allá de lo expuesto, es importante considerar para los efectos de la presente demanda que el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en cuanto al derecho colectivo a la moralidad administrativa, mediante Sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el 1º de diciembre de 2015³¹. En este pronunciamiento se indica que son dos los elementos esenciales para la configuración de la moralidad

²⁹ Ibídem.

³⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 16 de marzo de 2017. Rad. 2004-00894-01(AP). C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

³¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de primero (1º) de diciembre de 2015. Rad. 2007-00033-01(AP). C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

administrativa, en lo que concierne a su connotación como derecho colectivo amparable a través de la acción popular: un elemento objetivo y un elemento subjetivo.

En cuanto al elemento objetivo, señala la Alta Corporación de manera diáfana que éste se concreta o se configura por el quebrantamiento del ordenamiento jurídico, mientras que, tratándose del elemento subjetivo, se indica en la providencia de unificación que el mismo refiere a la inmoralidad de la respectiva acción u omisión, exigiéndose para el efecto la realización de un “... *juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública*”³².

Los siguientes apartes resumen y explican la postura actual de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en materia de moralidad administrativa como derecho o interés colectivo:

“• *La moralidad administrativa está referida a la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa;*

“• *Para que se configure su trasgresión desde el punto de vista del interés colectivo tutelable a través de la acción popular, es necesario que se demuestre el elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y el elemento subjetivo relacionado a la comprobación de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública; y*

“• *En cumplimiento del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y el 167 del Código General del Proceso, debe existir respecto de tal derecho colectivo una imputación y carga probatoria por parte del actor popular.*

*“De manera que, de conformidad con la jurisprudencia actual de esta Corporación, para que se configure la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa, prima facie, el análisis tiene un carácter eminentemente objetivo, sin embargo, en algunos casos, puede ser relevante la acreditación del elemento subjetivo. Todo dependerá de las circunstancias concretas.”*³³

Partiendo, entonces, de los dos parámetros fijados jurisprudencialmente para valorar el derecho colectivo a la moralidad administrativa y su eventual amenaza o vulneración, se advierte que ambos condicionamientos se cumplen en el caso concreto y, por tanto, es menester colegir que el comportamiento del DADEP, con ocasión de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, ha puesto en riesgo latente el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Tratándose del denominado elemento objetivo, el cual se configura por el quebrantamiento del ordenamiento jurídico, ha quedado en evidencia de lo

³² *Ibíd.*

³³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 13 de febrero de 2018. Rad. 2012-02704-01(SU). C.P. William Hernández Gómez.

expuesto en la presente demanda que el DADEP está desconociendo flagrantemente la prohibición prevista por el Concejo Distrital, de acuerdo con la cual no puede instalarse o colocarse Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM– en las vías principales y metropolitanas de la Capital.

Está claro en este sentido que, las condiciones fijadas por el DADEP respecto del mobiliario urbano que pretende entregar en concesión mediante la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, prevén la instalación de PANELES DIGITALES como uno de los componentes del mobiliario urbano. Concretamente, se pretende contratar el diseño, la fabricación, la instalación y la operación de (i) Paneles digitales publicitarios a dos caras en paraderos, (ii) Paneles digitales publicitarios a una cara en módulos de servicio al ciudadano, (iii) Panel digital informativo y/o turístico y (iv) Panel digital a una cara en paneles informativos en las estaciones de Transmilenio.

También ha quedado en evidencia que los referidos PANELES DIGITALES no son más que PANTALLAS, a través de las cuales se pretende la transmisión masiva de mensajes, leyendas, imágenes o elementos visuales desde la vía pública. Este tipo de publicidad, transmitida a través de PANTALLAS o de los denominados PANELES DIGITALES, independiente de la estructura o base que sirva de soporte para instalar la respectiva PANTALLA, se enmarca o cataloga en el concepto de Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–, cuya colocación, valga la reiteración, está prohibida en las vías principales y metropolitanas de la Capital, por disposición expresa del Concejo Distrital en este sentido.

En concreto, con la expedición de la Resolución No. 490 de 26 de diciembre de 2011, *“Por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018”*, la publicación del pliego de condiciones definitivo y sus anexos y al tramitar dicho procedimiento de selección contractual, previendo la instalación de PANELES DIGITALES y/o PANTALLAS en el mobiliario urbano de Bogotá D.C. que pretende entregarse en concesión, el DADEP está quebrantando el ordenamiento jurídico vigente en materia de Publicidad Exterior Visual y, en particular, el artículo 3° de la Ley 140 de 1994, el literal f) del artículo 5° del Decreto Distrital 959 de 2000, compilatorio de los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, los artículos 1° y 2° del Decreto Distrital 506 de 2003 y la Resolución No. 2962 de 2011, proferida por la Secretaría Distrital de Ambiente.

Ahora bien, en cuanto al elemento subjetivo, se considera igualmente que dicho condicionamiento se cumple o se evidencia en el marco de las actuaciones desplegadas por DADEP con ocasión de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, pues, la conducta de los funcionarios encargados del procedimiento licitatorio y, en particular, de quienes tuvieron a su cargo revisar la legalidad del objeto contractual pretendido, de las condiciones del pliego y sus anexos, así como de quienes tienen la

responsabilidad de contestar las observaciones jurídicas hechas respecto del pliego de condiciones y, concretamente, frente a la explicación jurídica de la vulneración por pretender entregar en concesión elementos de PEVM, ha sido del todo arbitraria.

Dijo el Consejo de Estado en su Sentencia de Unificación que el actuar de la autoridad pública será inmoral en el evento en que el mismo sea arbitrario. Al respecto debe considerarse que es arbitraria una conducta cuando la misma no tenga como basamento fundamentos legales o carezca de sustento alguno. Por su parte, CASSAGNE ha señalado que, “... *el concepto de arbitrariedad es amplio y comprende lo injusto, irrazonable e ilegal, fundado en la sola voluntad del funcionario, siendo uno de los límites sustantivos de la discrecionalidad*”³⁴.

Mientras tanto, la Corte Constitucional ha indicado que, “... *lo arbitrario no tiene motivación respetable, sino que es simplemente fruto de la mera voluntad o del puro capricho de los administradores, la conocida sit pro ratione volantes*”³⁵. Es, pues, la debida motivación un factor determinante para desechar la arbitrariedad, toda vez que, “... *la motivación se orienta al convencimiento de las partes, eliminando cualquier arbitrariedad y facilitando el saber por qué se tomó la decisión respectiva, lo cual permite la viabilidad de los recursos*”³⁶.

En este orden, es claro que el comportamiento del DADEP y sus funcionarios ha sido contrario a la normatividad vigente en materia de Publicidad Exterior Visual, pero más allá de esta reprochable circunstancia, que por sí sola podría considerarse arbitraria, se advierte que los funcionarios del DADEP encargados de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018 omitieron injustificadamente realizar un mínimo estudio sobre la aplicación y los efectos de la normatividad atinente a la PEV respecto del mobiliario urbano y los elementos del mismo que pretenden entregar en concesión, al punto en que ninguna valoración se expone en este sentido en los estudios previos, en el pliego de condiciones o en los demás documentos precontractuales.

Así las cosas, se advierte que las condiciones técnicas previstas por DADEP para los componentes del mobiliario urbano, en lo que respecta a los elementos enmarcados como Publicidad Exterior Visual, fueron definidas directamente por los funcionarios o contratistas de la licitante y no tienen sustento distinto a su propia voluntad, al punto en que no advirtieron que al prever la colocación de PANELES DIGITALES en los distintos elementos del mobiliario urbano se estaba incurriendo en una prohibición expresa que fue dictada por el Concejo Distrital en el sentido

³⁴ CASSAGNE, Juan Carlos: El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa. 2ª edición. B de F Editores. Buenos Aires. 2016. 264 p.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-250 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

de no permitir la instalación de PEVM en las vías principales y metropolitanas de la Capital.

Se trata, entonces, de un comportamiento arbitrario por omisión, pues de manera injustificada el DADEP omitió analizar y considerar la normatividad en materia de PEV al momento de establecer las condiciones del objeto contractual y, puntualmente, al definir las características de los distintos componentes que integran el mobiliario urbano que pretende concesionarse. Efectivamente, carente de cualquier sustento jurídico en materia de PEV, el DADEP fijó las condiciones del mobiliario urbano sin tener en cuenta para el efecto los requerimientos y las prohibiciones establecidas en esta regulación.

Adicionalmente, en el desarrollo del procedimiento de licitación y, de manera concreta, al dar respuesta a las observaciones jurídicas efectuadas al proyecto de pliego de condiciones, oportunidad en la cual el suscrito aportó un amplio concepto poniendo de presente ante la entidad las falencias de orden jurídico de que adolece la licitación, los funcionarios y/o contratistas del DADEP han emitido pronunciamientos sin motivación alguna, con el objeto de sostener infundadamente que la PEVM no es aquella que se transmite por medio de PANTALLAS, así:

“Así, contrario a lo indicado por el observante, lo que se constituye en el elemento de la esencia no es que la publicidad se realice a través de una pantalla, sino que esta se encuentre en movimiento, es decir, cambiando de lugar o posición, con independencia del medio a través del cual lo realiza.”

Se advierte que el DADEP no acepta la definición normativa que se ha dado a nivel Distrital para entender qué es PEVM; sin embargo, no por ello puede desconocerse que es el Decreto Distrital 506 de 2003 la norma que expresamente prevé que este tipo de publicidad es el que se transmite **a través de pantallas**, sin que al respecto se hubieren fijado más condicionamientos, de manera que no es acertada, a la luz de la norma, la interpretación infundada que hace el DADEP al darle alcance al término “movimiento”. Posteriormente y manteniendo la misma línea, el DADEP dijo que:

“El Dadep no desconoce la trayectoria de quien suscribe el concepto; sin embargo, este no deja de ser un concepto que (i) no es vinculante y (ii) no es compartido por la entidad, ya que el mismo parte de un premisa incorrecta y es que lo que hace que la publicidad exterior sea en movimiento es el medio que utiliza (pantalla) y no que esta, es decir, la publicidad, cambie de posición.”

Puede observarse que ningún argumento o fundamento de orden legal, contractual o técnico se esboza en la respuesta citada, omisión que, según lo expuesto, constituye un comportamiento arbitrario por falta de una

motivación respetable, manteniéndose con ello el desconocimiento de la prohibición tantas veces mencionada, lo cual es peor al considerar que el DADEP se ha abstenido de explicar en debida forma las razones jurídicas que sustentan su decisión de entregar en concesión un mobiliario urbano, en el que se contemplan como elementos esenciales los denominados PANELES DIGITALES y/o PANTALLAS, pese a que tales componentes se enmarcan en el concepto de PEVM, cuya prohibición ha sido ampliamente expuesta.

Estas consideraciones permiten colegir que el actuar del DADEP ha puesto en riesgo latente el derecho colectivo a la moralidad administrativa, toda vez que, de un lado, se ha demostrado que su actuar en el marco de la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018 y, concretamente, al expedir la Resolución No. 490 de 26 de diciembre de 2011, *“Por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018”*, publicar el pliego de condiciones definitivo y sus anexos y tramitar dicho procedimiento de selección, quebrantó la normatividad vigente en materia de Publicidad Exterior Visual, conducta que, además, debe calificarse de inmoral por ser arbitraria, al omitirse injustificadamente la realización de un estudio jurídico sobre la normatividad vigente en materia de PEV y abstenerse de aplicar sus condicionamientos al prever las características de los elementos del mobiliario urbano que pretende entregar en concesión. Lo anterior sin perder de vista la falta de sustentación de las razones que tiene el DADEP para persistir en la prohibición dispuesta por el Concejo Distrital de instalar PEVM en las vías principales y metropolitanas de la Capital.

III. PRETENSIONES

Primera: Que se declare que el Distrito Capital de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá) – Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP– han puesto en amenaza o en riesgo latente de vulneración los derechos colectivos (i) al goce de un ambiente sano y (ii) a la moralidad administrativa, al expedir la Resolución No. 490 de 26 de diciembre de 2018, *“por la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018”*, publicar el pliego de condiciones definitivo correspondiente y sus anexos y tramitar el mencionado procedimiento de selección, cuyo objeto es: *“Entregar en concesión la realización y el financiamiento de: el diseño, la fabricación, el suministro, la instalación, la actualización, el mantenimiento, la operación, el traslado y la reposición del mobiliario urbano de Bogotá D.C.”*.

Segunda: Que se amparen los derechos colectivos (i) al goce de un ambiente sano y (ii) a la moralidad administrativa, así como los demás derechos e intereses colectivos que el Juez de la Acción Popular advierta

que resultan amenazadas o vulnerados con el actuar de las accionadas, potestad que a juicio del Consejo de Estado es del todo válida³⁷.

Tercero: Que, sin perjuicio de las demás órdenes o medidas que el Juez de la Acción Popular considere necesario impartir para prevenir la vulneración o proteger los derechos colectivos cuyo amparo se pretende en esta demanda³⁸, se decrete la suspensión de los efectos³⁹ de la Resolución No. 490 de 26 de diciembre de 2018, “*por la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018*” y del pliego de condiciones definitivo, junto con sus anexos, dada su naturaleza de acto administrativo general.

Cuarto: Que se ordene a las accionadas a que realicen un estudio de orden jurídico sobre la normatividad vigente para el Distrito Capital en materia de Publicidad Exterior Visual –PEV– y, con fundamento en ello, revisen y apliquen las conclusiones a los procesos de selección que pretendan abrir, con el propósito de entregar en concesión el mobiliario urbano de la ciudad de Bogotá D.C. y que, además, se abstengan de desconocer o violentar la prohibición contemplada por el Concejo Distrital de instalar o colocar Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–, a través de pantallas, en las vías principales y metropolitanas de la Capital (Art. 5°, Decreto Distrital 959 de 2000, compilatorio de los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, en concordancia con el Decreto Distrital 506 de 2003).

IV. SOLICITUD DE MEDIDA PREVIA O MEDIDA CAUTELAR

De acuerdo con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y en el artículo 229 y siguientes del CPACA, el Juez de la Acción Popular, antes de notificar la admisión de la demanda y exponiendo la motivación correspondiente, podrá decretar las medidas previas o cautelares que sean pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, respecto de lo cual se destaca que, incluso, *podrá suspender un procedimiento o actuación administrativa de carácter contractual* (num. 2, art. 230, CPACA).

³⁷ En este sentido, véase: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Seis Especial de Decisión. Sentencia de cinco (5) de junio de 2018. Rad. 2004-01647-01(SU)(REV-AP). C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

³⁸ En este sentido, véase: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Seis Especial de Decisión. Sentencia de cinco (5) de junio de 2018. Rad. 2004-01647-01(SU)(REV-AP). C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

³⁹ “*Así las cosas, si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato). A guisa de ejemplo, el juez podría adoptar las siguientes medidas: (i) La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437; (ii) interpretación condicionada del acto administrativo; (iii) la suspensión de los efectos -eficacia- sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente.*” –Subraya ajena al texto- (Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 13 de febrero de 2018. Rad. 2012-02704-01(SU). C.P. William Hernández Gómez)

Al respecto, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que, “... a la vista de los consabidos problemas de congestión y mora judicial que asedian al aparato judicial en Colombia, la ley autoriza al juez constitucional la adopción de medidas preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias adecuadas para encarar los problemas que se le presentan sin que deba esperar para ello al momento de la decisión final. Puede adoptarlas antes, cuando quiera que cuente con elementos de juicio suficientes para fundamentar la convicción que está frente a una amenaza o una afectación tal del derecho que aguardar hasta el fallo supondría asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los intereses litigados (periculum in mora) y a una reclamación con la seriedad y visos de legitimidad suficientes para respaldar una decisión anticipada (fumus boni iuris)”⁴⁰ –subraya ajena al texto-.

Acudiendo a esta potestad, de manera respetuosa y con el único propósito de evitar que se concrete la vulneración de los derechos o intereses colectivos (i) al goce de un ambiente sano y (ii) a la moralidad administrativa, hecho que tendría lugar en el infortunado evento en que el DADEP continúe con el procedimiento de selección contractual y adjudique la Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018, se solicita al H. Juez (a) de la presente Acción Popular que, con fundamento en lo previsto en los numerales 2 y 3 del artículo 230 del CPACA⁴¹, se ORDENE LA SUSPENSIÓN INMEDIATA DEL MENCIONADO PROCEDIMIENTO LICITATORIO, en el estado en que se encuentre, y/o se ORDENE LA SUSPENSIÓN INMEDIATA DE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN No. 490 de 26 de diciembre de 2018, “por la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018” y del pliego de condiciones definitivo, junto con sus anexos.

Lo anterior se sustenta en las consideraciones relatadas en los acápites precedentes, en donde se han expuesto ampliamente las razones que llevan a colegir que el DADEP pretende entregar en concesión el mobiliario urbano de Bogotá D.C., pese a que el mismo contempla elementos que se enmarcan o catalogan en el concepto de Publicidad Exterior Visual en

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 19 de mayo de 2016. Rad. 2011-00611-01(AP)A. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

⁴¹ Art. 230, CPACA: “Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

“1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

“2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

“3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

“4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

“5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.”

Movimiento –PEVM–, cuya instalación o colocación se encuentra prohibida en las vías principales y metropolitanas del Distrito Capital de Bogotá.

En efecto, conforme a lo previsto en el literal f) del artículo 5° del Decreto Distrital 959 de 2000, compilatorio de los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000, en las calles principales y metropolitanas del Distrito Capital de Bogotá está prohibida la instalación de Publicidad Exterior Visual en Movimiento –PEVM–.

Por su parte, el Decreto Distrital 506 de 2003 dispuso en su artículo 1° que, debe entenderse por Publicidad Exterior Visual en Movimiento, el “[m]edio masivo de comunicación que se destina a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública **a través de pantallas**. No constituyen publicidad exterior visual en movimiento los mensajes transmitidos en los informadores electrónicos que el Distrito Capital permita que se instalen en el espacio público”.

Estas definiciones fueron recogidas, igualmente, en la Resolución No. 2962 de 2011, proferida por la Secretaría Distrital de Ambiente, en cuyo artículo 2° se indicó, expresamente, lo siguiente:

“g) **Pantalla**: Medio físico de comunicaciones donde se proyectan imágenes luminosas, las cuales pueden tener diferentes emisores y receptores. La proyección de imágenes puede tener diferentes características de secuencia, resoluciones, colores y tamaños; pueden ser únicas o múltiples. (...)

“i) **Publicidad Exterior Visual en Movimiento**: Medio masivo de comunicación que se destina a llamar la atención del público a través de leyendas, elementos visuales o imágenes desde la vía pública **a través de pantallas**.” –Se destaca–

Pese a la claridad de esta prohibición, el DADEP ha contemplado como elemento principal o complementario del mobiliario urbano que pretende entregar en concesión, la instalación de PANELES DIGITALES, que no son otra cosa que PANTALLAS en los términos antes señalados, en los Paraderos de Buses Tipo 1, a dos caras; en los Módulos de Servicio al Ciudadano, a una cara; así como la colocación autónoma o independiente de paneles digitales informativos y turísticos.

Como puede advertirse, el único condicionamiento señalado por la normatividad distrital para entender que un elemento se enmarca en el concepto de PEVM, es que el mensaje o la respectiva imagen se transmita a **través de pantallas**, sin que importe, entonces, la base o estructura en que la misma vaya a instalarse y, menos aún, si dicha base o estructura es giratoria, pues el movimiento se predica de la imagen proyectada en la pantalla.

En este entendimiento, es claro que de llegar a entregar en concesión el mobiliario urbano de Bogotá D.C. en las condiciones actualmente fijadas por el DADEP y que se encuentran contenidas en el pliego de condiciones definitivo y en sus Anexos Técnico y Financiero, se estaría abriendo campo a la contaminación visual y a la alteración indebida del paisaje por la instalación de elementos de PEVM, cuya colocación, según se ha dicho, se encuentra prohibida en las calles principales y metropolitanas de la Capital.

Por esta razón, al advertir que el trámite del proceso de acción popular toma un tiempo superior en comparación con el cronograma previsto para el procedimiento licitatorio que actualmente adelanta el DADEP, es menester que el Juez de la Acción Popular advierta la necesidad imperiosa de su intervención inmediata, con el propósito de evitar que, con la adjudicación de la Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018, se concrete la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la moralidad administrativa y se habilite al posible concesionario para que instale en el mobiliario entregado en concesión las mencionadas PANTALLAS DIGITALES y/o PANTALLAS, pese a la prohibición que al respecto está vigente para el Distrito Capital.

Así las cosas, recordando el carácter especial que reviste la acción popular como medio de control y la relevancia de los derechos e intereses colectivos que pretende proteger, los cuales involucran a la colectividad en general, con todo respeto, se reitera, primero, la competencia que le asiste al Juez de la Acción Popular para adoptar las medidas previas que resulten pertinentes con el objeto de prevenir un daño inminente y, segundo, la imperiosa necesidad que existe frente al caso concreto de que el Juez de la Acción Popular decrete como medida previa o cautelar la suspensión inmediata de la Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018, en el estado en que se encuentre y/o la suspensión inmediata de los efectos de la Resolución No. 490 de 26 de diciembre de 2018, *“por la cual se ordena la apertura del proceso de selección Licitación Pública DADEP-LP-110-129-2018”* y del pliego de condiciones definitivo, junto con sus anexos.

Solo de esta manera se prevendrá la vulneración de los intereses colectivos cuyo amparo se pretende con la presente acción, pues, de no adoptarse prontamente la medida previa o cautelar solicitada o cualquier otra que el Juez de la Acción Popular encuentre procedente con el propósito de hacer cesar la amenaza o el riesgo latente de violación de estos derechos colectivos, se estaría permitiendo al DADEP que entregue en concesión el diseño, la fabricación, la instalación y la operación de un mobiliario urbano para la ciudad de Bogotá D.C., cuyos componentes no estarían ajustados a la normatividad que rige en materia de Publicidad Exterior Visual, sin perder de vista que, a su vez, se estaría incurriendo flagrantemente en la prohibición de instalar elementos que se enmarcan en el concepto de Publicidad Exterior Visual en Movimiento, que por tal

razón constituyen factores de contaminación visual y de alteración o distorsión del paisaje.

V. COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, el competente para conocer de esta demanda en su primera instancia y darle trámite, resolver sobre la medida cautelar deprecada y decidir de fondo, es el Juzgado Administrativo de Bogotá (Reparto), pues es en Bogotá D.C. donde han ocurrido los hechos objeto de la presente acción y, concretamente, en donde se adelanta la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018, sin perder de vista, también, que es Bogotá D.C. el domicilio de las entidades accionadas.

VI. PRUEBAS

Solicito al H. Juez (a) que se decreten, practiquen y tengan como pruebas las siguientes:

1. Aviso de Convocatoria de 30 de noviembre de 2018, correspondiente a la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018
2. Estudios Previos correspondientes a la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018
3. Análisis del Sector correspondiente a la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018
4. Pliego de Condiciones Definitivo correspondiente a la Licitación Pública No. DADEP-LP-110-129-2018
5. Anexo Técnico al pliego de condiciones
6. Anexo Financiero al pliego de condiciones
7. Cartilla de Lineamientos Técnicos para el Diseño de Mobiliario Urbano
8. Resolución No. 490 de 26 de diciembre de 2018, expedida por el Subdirector de Administración Inmobiliaria y de Espacio Público del DADEP
9. Decreto Distrital No. 959 de 2000, compilatorio de los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000
10. Decreto Distrital No. 506 de 2003
11. Resolución 2962 de 23 de mayo de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente
12. Comunicación emitida por la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de la Secretaría Distrital de Ambiente, con Rad. 2018EE305207, de 21 de diciembre de 2018
13. Concepto Jurídico presentado por el Suscrito ante el DADEP, en la etapa de observaciones frente al proyecto de pliego de condiciones

VII. ANEXOS

Se aportan como anexos los documentos enlistados en el acápite de pruebas y un (1) CD que contiene la copia magnética de la demanda y sus anexos.

Además, las respectivas copias de la demanda y anexos para el traslado.

VIII. NOTIFICACIONES

El DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ) será notificado en la Carrera 8 # 10 – 65, de Bogotá D.C. – Buzón para notificaciones judiciales: notifica.judicial@gobiernobogota.gov.co
notificacionesjudiciales@gobiernobogota.gov.co

El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO –DADEP– será notificado en la Carrera 30 # 25 – 90, Piso 15, de Bogotá D.C. – Buzón para notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@dadep.gov.co

El actor popular recibirá notificaciones en el Despacho y por medio electrónico en las siguientes direcciones de correo: enriquegilb1@gmail.com - oscarjulian@valencialoiza.com

Del H. Juez (a),

Atentamente,

ENRIQUE GIL BOTERO
C.C. No. 70.071.004 de Medellín
T.P. No. 27.154 del C. S. de la J.

NOTARÍA BOGOTÁ
DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTO
jueves, 10 de enero de 2019 a las 17:16:27

ESTA NOTARÍA HACE CONSTAR QUE EL PRESENTE DOCUMENTO FUE PRESENTADO PERSONALMENTE POR ENRIQUE GIL BOTERO QUIEN EXHIBIÓ LA CC N° 70.071.004 de MEDELLÍN Y TARJETA PROFESIONAL No. 27154 DEL C.S.J Y DECLARÓ QUE LA FIRMA Y LA HUELLA QUE APARECEN EN EL PRESENTE DOCUMENTO SON SUYAS Y QUE EL CONTENIDO DEL MISMO ES CIERTO.

CC N° 70.071.004 de MEDELLÍN
ENRIQUE GIL BOTERO

Huella dactilar física

F. González

REPUBLICA DE COLOMBIA
VICTORIA BERNAL TRUJILLO
Notaria

TRUJILLO