



## PROCURADURIA 79 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA

Bogotá D.C., 2 de marzo de 2022

Doctor

**ELKIN ALONSO RODRIGUEZ RODRIGUEZ**

JUEZ CUARENTA Y SEIS (46) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

**E.**

**S.**

**D.**

**Asunto:** ACCION POPULAR No. 2022-00061

**Demandante:** ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO

**Demandada:** INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas al Ministerio Público, establecidas en el Numeral 7° del Artículo 277 de la Constitución Nacional y 37 del Decreto Ley 262 de 2000, en aras de la defensa del ordenamiento jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías constitucionales fundamentales, en mi calidad de Agente del Ministerio Público, mediante el presente escrito atentamente me pronuncio frente al traslado de la solicitud de medida cautelar presentada por la accionante:

1. Marco Jurídico. Las medidas cautelares en las acciones populares se encuentran reguladas por el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual le otorga la facultad al juez constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte las “medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”.

***“ARTÍCULO 25.- Medidas Cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:***



- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.*

**PARÁGRAFO 1º.-** *El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*

**PARÁGRAFO 2º.-** *Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado."*

Así mismo, la Ley 1437 del 2011 (CPACA) dispone lo propio en relación con dichas medidas, Al respecto, de acuerdo con el parágrafo del artículo 229 de dicho Código, las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se regirán por lo dispuesto en ese capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

Por lo anterior, el juez de la acción popular está facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 y las establecidas en el CPACA, de considerarlo necesario.

De conformidad con el artículo 229 del CPACA, las medidas cautelares pueden presentarse con anterioridad a la notificación del auto admisorio de la demanda, o en cualquier estado del proceso. Las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (artículo 230 CPACA). Las medidas cautelares preventivas tienen por finalidad evitar que se configure un perjuicio o se vulneren los derechos del demandante. Las medidas conservativas buscan preservar la situación previa al conflicto hasta que se profiera la sentencia. Por último, las medidas anticipativas, que adelantan algunos efectos de la



sentencia, buscan restablecer la situación al estado en el que se encontraba antes de que ocurriera la conducta amenazante o vulnerante.

El Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar como medidas cautelares una o varias de las siguientes alternativas: (i) 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; (ii) suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, medida a la cual solo acudirá el operador judicial 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 deberá indicar las condiciones o señalar las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, que como su nombre lo indica, busca hacer cesar la aplicación de la decisión; (vi) 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; (vii) impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer (artículo 230 Ley CPACA).

Cuando las medidas cautelares no consisten en la suspensión de efectos de los actos administrativos en virtud de una pretensión de nulidad, serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: (i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados; (iii) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y; (iv) que, adicionalmente, se demuestre que al no otorgarse la medida se causaría un perjuicio irremediable, o se harían nugatorios los efectos de la sentencia (artículo 231 CPACA).

En todo caso, ha de aclararse que no se requerirá caución en los siguientes eventos: (i) cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; (ii) en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos; (iii) en los procesos de tutela, y (iv) cuando el solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública (artículo 232 CPACA).

Adicionalmente, como parte del análisis para ordenar la medida, el juez debe hacer un estudio de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la misma para proteger y garantizar el objeto del proceso.



## 2. De la medida cautelar solicitada.

En el caso en examen, en la demanda de acción popular la accionante solicita se acceda a las siguientes pretensiones:

*“PRIMERO: Amparar los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público que han sido vulnerados.*

*SEGUNDO: Ordenar al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU acatar lo ordenado por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá - Sección Cuarta-, en razón a la aplicación del término dispuesto por el Acuerdo 7 de 1987 en su artículo 89.*

*TERCERO: Ordenar al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU la devolución de los recaudos por concepto de la asignación de la Contribución de Valorización, para los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles ubicados en las áreas de ejecución del plan de obras, en lo que se refiere a las (7) obras del Acuerdo 724 de 2018; como consecuencia de la omisión e incumplimiento del plazo dispuesto para el inicio de la construcción de las mismas.”*

Como fundamento, la actora popular señala que el fallo de primera instancia del Juez 44 Contencioso Administrativo de Bogotá, proferido dentro del expediente con radicado 11001333704420180037500 dentro de un proceso de nulidad simple, declaró la nulidad parcial del artículo 4 del Acuerdo No. 724 de 2018, en lo que respecta al plazo de tres (3) años contemplados para construir las obras de infraestructura vial y aquellas que requirieran adquisición predial. Indica que por lo tanto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al resolverse la nulidad del acto administrativo, la decisión tomada por el juez competente resulta siendo de carácter obligatorio, por lo que es claro que la Administración Distrital está omitiendo el cumplimiento de un fallo judicial y vulnerando además del debido proceso, el derecho de acceso a la administración de justicia y la moralidad administrativa al ser ésta un principio de la función pública por ser de obligatorio cumplimiento para el operador jurídico y un derecho colectivo que permite un control judicial para la comunidad a través de la acción popular.

Agrega que las obras que sustentaron el cobro de valorización no iniciaron su construcción el 6 de diciembre de 2020, fecha establecida por el Estatuto de Valorización artículo 89 del Acuerdo No. 7 de 1987 como plazo máximo, ni tampoco se dio inicio a las obras en el término del inciso 1, artículo 4 del Acuerdo 724 de 2018, es decir, antes del 6 de diciembre de 2021, por lo que la Entidad no cumplió con la construcción de las obras ni siquiera en la



fecha propuesta por la norma anulada del Acuerdo 724 de 2018. Lo anterior, porque a pesar de que la administración distrital informó sobre la suscripción de los contratos y la firma de las actas de inicio, lo que se requería era el inicio físico de la construcción de las obras. Que en consecuencia, el Distrito debe proceder a la devolución de los recaudos por concepto de la asignación de la Contribución de Valorización, para los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles ubicados en las áreas de ejecución del plan de obras en lo que se refiere a las (7) obras del Acuerdo 724 de 2018 como consecuencia de la omisión e incumplimiento del plazo dispuesto para el inicio de la construcción de las mismas, puesto que este tributo es de naturaleza especial al significar mejoras del entorno, de la movilidad, de los espacios públicos, mayores posibilidades de acceso a los bienes inmuebles

Solicita la actora que sea ordenada la siguiente medida cautelar:

*III. MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA. Respetuosamente le solicito al Señor Juez, que de conformidad con lo establecido en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, como medida cautelar de urgencia; se ordene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU suspender los cobros de contribución de valorización y los procesos de cobro coactivo que se adelantan, para así garantizar la protección de los derechos de los propietarios y poseedores de bienes inmuebles ubicados en las áreas de ejecución del plan de obras aprobado mediante el Acuerdo No. 724 de 2018, hasta tanto se tenga plena certeza jurídica del asunto en cuestión y se dicte la correspondiente sentencia. Lo anterior, por cuanto el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU en la respuesta que emite del derecho de petición radicado el día 25 de noviembre de 2021 con número 20215261938402, informó que se ha dado inicio a 20.243 procesos de cobro coactivo con corte al 31 de octubre de 2021 (...)*

*Ahora bien, el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU, por medio del comunicado de prensa del 22 de noviembre de 2021 en su numeral 5, afirma que por concepto de Valorización y dada la situación de la pandemia, NO está realizando embargos “5. Actualmente, el IDU está enviando cartas a los contribuyentes que no han hecho el pago por Valorización del Acuerdo 724 de 2018, con el fin de ofrecerles alivios en el pago de los intereses por mora, según la legislación vigente. Así mismo se les recuerda en dichas cartas, la posibilidad de hacer acuerdos de pago por cuotas. Es importante aclarar que por concepto de Valorización y dada la situación de pandemia, la entidad NO está realizando embargos”. Sin embargo, al indicar que con corte al 31 de octubre de 2021 se encuentran activos 20.243 expedientes con mandamiento de pago y decreto de medidas cautelares previas, y que hay 325 expedientes con mandamiento de pago y medidas cautelares ejecutadas; permite establecer que en efecto, si se han realizado embargos a aquellos propietarios y poseedores de los inmuebles aún cuando la Entidad, ha incumplido con la construcción de las obras en los términos dispuestos para ello. (...)”*



Como fundamento de la solicitud de medida cautelar, la accionante argumenta que si bien el procedimiento administrativo de cobro coactivo tiene como fin facultar a las entidades estatales a realizar el cobro de los créditos con que cuente a favor suyo para que de manera forzosa los deudores cumplan con el pago de las obligaciones sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, en el caso que nos ocupa es evidente que esos procesos de cobro coactivo adelantados, terminan por vulnerar los derechos de los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles ubicados en las áreas de ejecución del plan de obras aprobado mediante el Acuerdo No. 724 de 2018, puesto que el acto administrativo en lo que respecta al plazo para dar inicio al plan de obras carece de seguridad jurídica debido a la declaratoria de nulidad resuelta por el juez de primera instancia.

Señala que la declaratoria de nulidad total o parcial de un acto administrativo implica reconocer que este ha sido expedido en evidente desconocimiento de mandatos legales y que esta resulta siendo una razón más que suficiente para impedir que se continúe dando aplicación a este y por ende, que continúe generando efectos jurídicos.

### 3. Consideraciones del Ministerio Público

En el caso en estudio es necesario analizar si la medida solicitada cumple con los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para ser decretada. Al respecto la medida solicitada sí guarda relación con las pretensiones, dado que se solicita que se suspenda el cobro coactivo de las sumas a recaudar por concepto de contribución de valorización, mientras que las pretensiones tienen que ver con que se de cumplimiento a lo establecido en el Estatuto de Valorización en relación con el inicio y construcción de las obras y la consecuencia de no haberlas iniciado en ese plazo, conforme al fallo emitido por el Juzgado 44 Administrativo del Circuito, que declaró la nulidad parcial del Acuerdo 724 de 2018. .

Ahora bien, como se mencionó, cuando las medidas cautelares no consisten en la suspensión de los efectos de los actos administrativos, serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: (i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados; (iii) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y; (iv) que, adicionalmente, se demuestre que al



no otorgarse la medida se causaría un perjuicio irremediable, o se harían nugatorios los efectos de la sentencia (artículo 231 CPACA). Además de los juicios de proporcionalidad y necesidad.

En relación con el primer requisito, esto es, que la demanda esté razonablemente fundada en derecho o apariencia de buen derecho (*fonus bonus iuris*), ello supone que a partir del análisis de los hechos, pretensiones y fundamentos jurídicos se cuente *prima facie* con razones suficientes y claras que den sustento a la pretensión, es decir, con una probabilidad razonable de que prospere su reclamación, sin que se requiera un grado de certeza sobre el fondo del proceso, que solo se obtendrá para el momento de proferir la sentencia, sino de verosimilitud.

En el caso examinado, en consideración de esta agencia del Ministerio Público no se presenta este requisito por cuanto la accionante fundamenta su solicitud en la necesidad de que se ordene a la accionada el cumplimiento de una sentencia que nulidad simple que no se encuentra en firme. Ello, porque al ser revisadas las actuaciones en la página web de la Rama Judicial que aporta información sobre el estado de los procesos, se observa que la sentencia proferida por el Juzgado 44 del Circuito Administrativo de Bogotá dentro del expediente con radicado 11001333704420180037500 fue apelada y que mediante OFICIO DEV116/2021 fue remitido el expediente el 4 de agosto de 2021 para ser conocido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta, sin que se hubiere proferido aún la decisión que desate el referido recurso, lo que indica que el acto administrativo demandado aún conserva su presunción de legalidad. Con ello, no es exacto lo que señala la accionante, de que el fallo mencionado ya esté surtiendo los efectos erga omnes que caracteriza las decisiones relacionadas con el estudio de legalidad, ni que la accionada esté omitiendo el cumplimiento de un fallo judicial.

Con todo, es de anotar que en el caso de las acciones populares, el juez puede actuar de manera oficiosa si advierte la amenaza o transgresión en que está involucrada la protección de intereses y derechos colectivos invocados, razón por la cual puede emitir cualquier orden de hacer o no hacer para su protección. La vulneración o amenaza también puede provenir de un acto administrativo, en relación con el cual el juez oficiosamente podría adoptar medidas como la suspensión de los efectos del acto, sin que ello constituya un estudio de legalidad del acto ni su declaratoria de nulidad, pues el juez popular no tiene competencia para ello conforme a lo estipulado en el art. 144 inciso 2 de la Ley 1437 de 2011.<sup>1</sup> De hecho,

---

<sup>1</sup> “(...) Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos (...)”.





el juez popular estima el acto y sus efectos desde la perspectiva de la protección de un interés o derecho colectivo, mientras que el juez de la legalidad de acto lo analiza desde el punto de vista de su concordancia con las normas que lo fundamentan.

En el asunto en examen, la medida cautelar solicitada implica la suspensión de efectos del acto administrativo Acuerdo 724 de 2018 y la suspensión de una actuación administrativa, porque se solicita que se ordene suspender los cobros de la contribución de valorización por beneficio local y asimismo que se suspendan los procesos de cobro coactivo que se adelantan para hacer efectivos tales cobros. No obstante, sin entrar en el fondo del asunto, se advierte que en la demanda de acción popular no se argumentan con suficiencia los motivos por los cuales se considera que las actuaciones de la accionada, llevadas a cabo en cumplimiento del citado acto administrativo, vulneran los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público. Tampoco se desprenden *prima facie*, del escrito de demanda y de las pruebas anexas razones para que el juez de oficio considere que proceden medidas cautelares por estar en grave peligro o estar siendo vulnerados tales derechos colectivos. Menos aún se sustenta por qué la medida solicitada es urgente, necesaria y proporcional para la protección de los derechos invocados.

Con ello, aunque se trata de una acción popular en que el juez tiene amplios poderes oficiosos, de manera que puede flexibilizar la carga que corresponde al demandante en la sustentación de la medida cautelar y decretarla de oficio si la considerarla procedente por advertir la grave amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, no se advierte en el asunto en examen que tales elementos se encuentren a la vista, lo que implica que no están satisfechos los requisitos para proceder al decreto de la medida cautelar solicitada y que tendrá que desenvolverse el proceso para la aducción de los elementos y razones que permitan fallar el asunto de fondo.



**MARIA CRISTINA MUÑOZ ARBOLEDA**

Procuradora 79 Judicial I para Asuntos Administrativos Bogotá D.C